

Vizi Balázs

EURÓPAI KALEIDOSZKÓP

Az Európai Unió és a kisebbségek

FÖLDTÉRSZ Könyvek

Sorozatszerkesztők:

Balogh Lídia, Majtényi Balázs, Pap András László

A sorozatban eddig megjelent kötetek:

MAJTÉNYI BALÁZS (szerk.): Lejtős pálya. Az antidiszkriminációs és esélyegyenlőségi szabályozásról

PAP ANDRÁS LÁSZLÓ: Mozgásszabadság

ELSPETH GUILD: Mikor bűncselekmény a háború?

SIMON ZOLTÁN: Érdekérvényesítés a közpolitikai döntéshozatalban az Európai Unióban és Magyarországon

MAJTÉNYI BALÁZS – GIANFRANCO TAMBURELLI (szerk.): Sustainable development and transboundary co-operation in mountain regions – The Alpine and the Carpathian Conventions

BALOGH LÍDIA – KÁDÁR ANDRÁS KRISTÓF – MAJTÉNYI BALÁZS – PAP ANDRÁS LÁSZLÓ: Antidiszkriminációs és esélyegyenlőségi alapismeretek

SCHWEITZER GÁBOR: Az önkormányzatiság színe és fonákja

MAJTÉNYI BALÁZS: Félreértett jogosultságok. Bizonytalan helyzetű alapjogok Magyarországon

SZUCHY RÓBERT: Az összefonódás-ellenőrzés európai uniós szabályai a jogbiztonság tükrében

KOVÁCS KRISZTA: Az egyenlőség felé. A hátrányos megkülönböztetés tilalma és a támogató intézkedések

M. TÓTH BALÁZS – PAP ANDRÁS LÁSZLÓ: A hatékonyság mítosza. Az etnikai profilalkotás alkotmányos és rendészeti kérdőjelei

FLECK ZOLTÁN – KRÉMER FERENC – NAVRATIL SZONJA – USZKIEWICZ ERIK: Technika vagy érték a jogállam? A jogállami értékek átadása és az előítéletek csökkentése a jogászok és a rendőrtisztek képzésében

PAP ANDRÁS LÁSZLÓ: A megfigyelés társadalmának proliferációjától az etnikai profilalkotáson át az állami felelősség kiszervezéséig.

SIMON ZOLTÁN (szerk.): Döntéshozatal és jogalkotás az Európai Unióban – Elmélet és gyakorlat

HALMAI GÁBOR: Alkotmányjog – emberi jogok – globalizáció (Az alkotmányos eszmék migrációja)

Vizi Balázs

EURÓPAI KALEIDOSZKÓP

Az Európai Unió és a kisebbségek

L'Harmattan

A kötetet megelőző kutatásokat az OTKA K82051 és K105432 pályázatai támogatták.

Lektor: Majtényi Balázs

© L'Harmattan Kiadó, 2013

© Vizi Balázs, 2013

ISSN 2060-5404

ISBN 978-963-236-653-1

L'Harmattan France
7 rue de l'Ecole Polytechnique
75005 Paris
T.: 33.1.40.46.79.20

L'Harmattan Italia SRL
Via Bava, 37
10124 Torino-Italia
T./F.: 011.817.13.88

A kiadásért felel Gyenes Ádám

A Kiadó kötetei megrendelhetők, illetve kedvezménnyel megvásárolhatók:

L'Harmattan Könyvesbolt
1053 Budapest, Kossuth L. u. 14–16.
Tel.: 267-5979

Párbeszéd Könyvesbolt
1085 Budapest, Horánszky u. 20.
www.konyveslap.hu

Olvasószerkesztő: Balogh Lídia

A borítóterv Ujváry Jenő és Gacs Réka, a nyomdai előkészítés Kardos Gábor munkája.

A tipográfiai tervet készítette Ruzsacz István.

A nyomdai munkákat a Robinco Kft. végezte, felelős vezető Kecskeméthy Péter.

Fiamnak

TARTALOM

ELŐSZÓ	11
--------	----

KÉNYSZERŰ FELELŐSSÉG: AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS A KISEBBSÉGEK JOGAI	17
1. Európai tájkép: a kisebbségi jogok 1990 után	17
2. Az Európai Unió és a kisebbségek nemzetközi védelme	20
3. Politikai ajánlások az Európai Parlamentben	27
4. A keleti bővítés és a kisebbségek védelme	31
5. Az Unió és a kisebbségvédelem a bővítés után	35
6. A kisebbségek számára elérhető uniós jogi intézmények	37
6.1. Az EU-polgárok jogai	37
6.2. A diszkrimináció tilalma	38
6.3. A kulturális sokszínűség – kultúra és oktatás	41
7. Az alapjogok védelme az EU-ban	41
7.2. Egy új intézmény: az Alapjogi Ügynökség	43
8. A kisebbségek jogai az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában	44
9. A Lisszaboni Szerződés újdonságai	45
9.1. Az európai polgári kezdeményezés	47
9.2. A nyílt koordinációs együttműködés	48
10. A romák az Európai Unióban	49
10.1. Az európai roma keretstratégia	50
11. Merre tovább?	52
11.1. Nemzetközi szervezetekkel való együttműködés	53
11.2. Az ET kisebbségvédelmi keretegyezménye és az uniós jog világa	54

„SOK HÜHÓ SEMMIÉRT?” A KISEBBSÉGI JOGOK MEGJELENÉSE AZ UNIÓS JOGBAN	57
1. Előzmények – az Alkotmányos Szerződés és az Európai Konvent	59
1.1. A Konvent munkája és a kisebbségek jogai az Alkotmányos Szerződésben	59
2. Az EUSZ 2. cikk értelmezési kerete	62
2.1. Az Unió értékei és az alapvető jogok tiszteletben tartása (EUSZ 2. és 6. cikkek)	62

2.2. Milyen kisebbségek...? A definíciós csapda	64
2.3. Az emberi jogok és a kisebbségi jogok védelme	66
2.4. Az Európai Bíróság szerepe és a tagállamok közös alkotmányos hagyományai	68
3. Az EUSZ és a Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény	69
4. Következtetések	72
 NYELVHASZNÁLAT, KISEBBSÉGI NYELVEK ÉS TÖBBNYELVŰSÉG AZ EURÓPAI UNIÓBAN	74
1. Nyelvi sokféleség, nyelvi jogok	74
2. Hivatalos nyelvek, munkanyelvek az EU-ban	77
3. Tájnyelvek és kisebbségi nyelvek	81
4. Az Európai Bíróság és a nyelvi jogok	83
5. A Lisszaboni Szerződés és a nyelvi sokszínűség	85
 AZ EURÓPAI UNIÓ KELETI BŐVÍTÉSE ÉS A KISEBBSÉGEK VÉDELME	87
1. A bővítés – egy állandósuló folyamat az európai politikában	87
2. A kisebbségi kérdés helye az EU-bővítésben	89
3. A csatlakozás politikai feltételei: értékek és/vagy érdekek	92
4. A kettős mérce problémája	95
5. Az EU-csatlakozás hatásai a kisebbségpolitikára	96
6. A keleti bővítés, 1997–2007	98
6.1. A csatlakozási folyamat intézményi szereplői – az Európai Bizottság szerepe	99
6.2. Az országjelentések szövegezési munkálatai	101
6.3. A kisebbségek helyzetének értékelése az országjelentésekben	103
6.4. Kisebbségpolitikai változások a tagjelölt államokban – a „bővítési hatás”	108
6.5. Az egyenlő bánásmód jogi szabályozása	111
6.6. Kisebbségi pártok kormányzati szerepe	112
7. Az újabb bővítés: a Nyugat-Balkán és a kisebbségi kérdés	113
8. A tagállamok befolyása a bővítési folyamatban	116
9. Az EU változó intézményrendszere és a bővítés hatása a kisebbségek jogainak elismerésére	121
10. Rövid következtetések	122

AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS A MAGYARORSZÁGI ROMÁK HELYZETE A BŐVÍTÉSI FOLYAMATBAN	126
1. Politikai megközelítés	127
2. A magyarországi cigányság helyzete	130
3. Az Európai Bizottság álláspontja	132
4. A Phare-programok	139
5. A hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem az oktatásban	141
6. Az „európai perspektíva”	144
7. A diszkrimináció elleni jogi védelem lehetőségei	145
8. Összegzés	150
 A MAGYAR STÁTUSTÖRVÉNY ÉRTÉKELÉSE AZ EURÓPAI UNIÓBAN	 153
1. Nyomásgyakorlás és a csatlakozási feltételek teljesítése	157
2. A csatlakozási feltételek és a kisebbségi jogok védelme	162
3. A bizottsági monitoringeljárás és a státustörvény elemzése	165
4. A kedvezménytörvény és a közösségi jog	166
5. Politikai szempontok	169
6. Későbbi fejlemények	171
 REGIONÁLIS, KISEBBSÉGI POLITIKAI MOZGALMAK ÉS AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ	 173
1. Kisebbségi és/vagy etnoregionális mozgalmak	174
2. Átalakuló államok az európai integrációban	176
3. Új politikai tér – avagy a „megosztott szuverenitás”	177
4. Új képviseleti struktúrák	179
 ABOTLADOZÓ ELEFÁNT LÉPTEI – ÖSSZEFOGLALÓ KÖVETKEZTETÉSEK	 182
1. Európai identitás, európai kormányzás (‘governance’)	183
2. Alapjogi értékek és a kisebbségvédelem	184
3. Az EU-bővítés és a kisebbségek védelme	185
4. Nemzetközi jogi standardok és az uniós jog	186

ELŐSZÓ

Mindenkinek, aki pillantást vet Európa etnikai térképére, az Európai Unió területén belül is rendkívül színes kép tárul a szeme elé. Az EU huszonhét tagállamában egyes számítások szerint több mint száz kisebbségi közösség él.¹

Az 1990-es években az etnikai, nemzeti kisebbségek helyzete a nemzetközi érdeklődés előterébe került Európában. A regionális nemzetközi szervezetekben, az Európa Tanácsban, az EBESZ-ben elkezdtek dolgozni a kisebbségi jogi standardok meghatározásán, ahogy a kisebbségeket érintő, egyre szaporodó konfliktusok kezelésében is erősödött a nemzetközi együttműködés. Amíg a XIX. század és a XX. század nagy része a nemzeti egység megteremtéséről szólt, addig az ezredfordulóra a nemzeti, etnikai, nyelvi, kulturális sokféleség megőrzése került előtérbe. Az 1990-es évek első felében elfogadott nemzetközi kisebbségvédelmi okmányok ezt a megközelítést tükrözik. Mégis jellemző, hogy sok államban vita folyik a kisebbségek számára fontos különjogok elismeréséről vagy kiszélesítéséről, és a kormányok gyakran hivatkoznak arra, hogy a kisebbségek jogkövetelései szuverenitásukat vagy akár területi épségüket is veszélyeztethetik. A kisebbségi igények jogosságának megítélése azért is gondot okozhat, mert sem a „kisebbség” fogalmában, sem a kisebbségi jogok tartalmában nem alakult ki nemzetközi konszenzus. Az 1990-es évek nemzetközi érdeklődése is tovatűnt, az elmúlt évtizedben új, átfogó kisebbségvédelmi egyezmények, dokumentumok nem születtek, a meglévők alkalmazásának számonkérése is hiányos. Emellett a „kisebbségi problémák” címke alatt egészen új kérdések kerültek előtérbe: a bevándorlók társadalmi integrációja, a migráns romák helyzete Európában stb.

Ezzel egyidejűleg, a mélyülő európai integráció során, egyre többet kezdtek foglalkozni azzal, hogy az Európai Uniónak milyen hatása van, lehet a nemzeti identitásokra, a nyelvpolitikára, milyen szerepe lehet a faji diszkriminációval szembeni fellépésben, illetve az európai értékek értelmezésében. A Maastrichti Szerződés, majd a Lisszaboni Szerződés új alapot adott a politikai integrációhoz, és az egykori szocialista országok csatlakozása is felvetette az európai értékek tisztázását.

„Egység a sokféleségben” – szól az Európai Unió jelmondata. Ez az önellentmondást sugalló jelszó is felfedi, hogy a közöspiaci integráción túl a tagállamokat jellemző – nemzeti, társadalmi, regionális, kulturális, nyelvi stb. – különbségek a „közös

¹ Vö.: www.eurominority.eu

európai építkezésben” mindig kihívást jelentenek. Kiváltképp ez juthat az európai polgár eszébe, ha az Uniónak a kulturális, nyelvi sokszínűség melletti elkötelezettségét látja az alapító szerződésekben. Nem kapunk egyértelmű választ arra, hogy mire is vonatkozik a „sokféleség” tiszteletben tartásának elve: vajon ez csak az integrációban részt vevő nemzetállamok egyenlőségének elismerését jelenti, csupán más formában, vagy a tagállamokon belüli etnikai, nyelvi, regionális közösségek védelmét is? S vajon ez utóbbi esetben csak a huszonhét tagállam közel harminc történelmi kisebbségi csoportjára² kell gondolnunk vagy a frissen bevándoroltak tömegeire is?

Az Európai Közösséget létrehozó Római Szerződésben előrevetített „egyre szorosabb uniót” sokan úgy értelmezték már, hogy ez lehet egy új, a nemzetállamok helyébe lépő politikai entitás bölcsője, amelyben a nemzeti identitás jelentősége is háttérbe szorul majd. Az európai integráció egyik eredendő dilemmája, hogy miként lehet bármilyen „nemzetek feletti” politikai entitást létrehozni, erős közös identitás nélkül. Mások viszont épp a többes identitások megerősödését várják az európai együttműködéstől: megfigyelhető a regionális kötődések, a kisebbségi nemzeti-kulturális közösségek politikai felértékelődése az utóbbi évtizedekben. A hétköznapi tapasztalat azt mutatja, hogy belátható időn belül a nemzeti identitás elsődleges politikai szerepét semmilyen európai identitástudat nem fenyegeti. Látványosabb konfliktusokat inkább az állampolgári és a nemzeti lojalitás közötti feszültségek kapcsán látunk, elég csak a skót, a katalán, a baszk függetlenségi mozgalmakra utalni, vagy a szlovákiai, romániai magyarok és a bulgáriai törökök jogköveteléseire. Az európai integráció előnyei önmagában nem oldják fel sem az országok, sem a kisebbségi és többségi nemzetek közötti bizalmatlanságot, az államok homogenizáló törekvéseit.

A modern migráció társadalmi hatásai is legalább ilyen komoly gondokat okoznak. A zömmel más kontinensekről érkező új bevándorlók integrációjának problémái, vagy a vallási identitás és az állampolgári kötelességek ütközése (pl. a muszlim nőket érintő ún. burka-tilalom Franciaországban vagy Belgiumban) kérdéseket vet fel az európai államok politikai, nemzeti identitástudatával kapcsolatban.

Az Európai Uniót szokták kritizálni amiatt, hogy a kisebbségi jogok területén – más európai nemzetközi szervezetekkel szemben – semmilyen normatív szabályozást nem tud felmutatni. Kiváltképp az 1990-es években elfogadott nemzetközi jogi kisebbségvédelmi dokumentumokhoz, egyezményekhez képest tűnik halványnak az unió teljesítménye ezen a téren. A gondot valójában az jelenti, hogy az unió tagállamai sosem tartották a gazdasági integráció távoli céljának sem a tagállamokban élő kisebbségek helyzetének rendezését. A második világháború után kettészakadt Európa nyugati felén közös érdekek diktálták, hogy a politikai és gazdasági újjáépítés csak egy európai egységfolyamatban lehet sikeres. Ez a szellemiség vezetett az Euró-

² Lásd a „Minorities at Risk” elnevezésű projekt során számba vett, politikailag aktív kisebbségi népcsoportok az EU-ban, <http://www.cidcm.umd.edu/mar/data.asp>

pai Szén- és Acélközösség, majd 1957-ben az Európai Közösség létrehozásához. Az integráció célja a tagállamok közötti tartós béke, a virágzó gazdaság és a politikai stabilitás megteremtése volt. Mindezt elsősorban a közös piac révén látták elérhetőnek, így például az emberi jogoknak alig szenteltek figyelmet. Az Európai Unióban a sajátos uniós jogrend a kereskedelmi és a piaci szabályozásban alkalmazható, bírói fórum előtt kikényszeríthető, az államok, a magánszemélyek és az uniós intézmények közötti viszonyokat közvetlenül szabályozó jogrendszert hozott létre. Ez is volt az oka annak, hogy az emberi jogok védelme hosszú idő után – és inkább csak elvi szinten – jelent meg az uniós jogban. Ugyanakkor, 1992 óta a tagállamok egyre szélesebb hatásköröket emeltek uniós szintre, és egyre nő az emberi jogok uniós jogi védelmének jelentősége is. A nemzeti, etnikai identitáshoz kapcsolódó jogok azonban – a nemzetközi emberi és kisebbségi jogi rendszerhez képest – továbbra is háttérben maradtak. A kisebbségek helyzete az egyes országokban nagyon eltérő, az államok nagyon különböző módszereket, szabályozást alkalmaznak ezen a területen; az asszimilációs politikáktól kezdve a különleges alkotmányos kisebbségvédelmi garanciákig terjed a skála.

Az Európai Unió fő szereplői továbbra is a tagállamok, amelyekben a politikai legitimitáció, az állampolgárság és az identitás szorosan összekapcsolódik. Az Európai Uniónak, mint alapvetően gazdasági-politikai integrációs szervezetnek elvileg nem is kellene szerepet vállalnia a kisebbségek jogi védelmének megítélésében vagy szabályozásában. A politikai valóság azonban túllép az alapító szerződések adta kereteken, és az EU számos területen közvetlenül szembesül a nemzeti vagy nyelvi kisebbségek, vagy éppen a jelentős nagyságú bevándorló közösségek sajátos problémáival. A bővítéspolitikai, a kulturális politika, a társadalmi felzárkóztatás, a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem mind olyan területek, ahol a kisebbségi kérdések napirendre kerültek.

A közép- és kelet-európai országok csatlakozása felvetette az integráció értékeinek átvételét is, így azt is, hogy milyen európai elvek alapján lehet a nemzeti, etnikai kisebbségek helyzetét úgy rendezni, hogy az ne fenyegetsen társadalmi robbanással. A tagjelölt friss demokráciák alkotmányos rendszere ugyanis gyakran alkalmatlannak bizonyult arra, hogy a felmerülő nemzeti vitákat a kisebbség és többség számára is elfogadható módon rendezze. Ez közvetve a „rég” tagállamok kisebbségi problémáira is ráirányította a figyelmet. Az EU-bővítés nemcsak a jogi, de a politikai rezsimek kiterjesztéséről is szól, és szembe kellett nézni azzal, hogy mennyiben tudja az integráció a nemzeti-etnikai feszültségeket kezelni. Az EU szerepvállalása ezen a területen ma is fontos; több, most csatlakozásra váró délkelet-európai államban nemzetközi közbelépéssel történt meg a véres etnikai konfliktusok rendezése a közelmúltban, a nemzetközi szervezetek továbbra is aktívak a térségben, és az etnikumok közötti béke és együttélés esélye törekeny alapokon áll (gondoljunk csak Bosznia-Hercegovinára, Macedóniára vagy Koszovóra).

Az Európai Közösségen belül – más perspektívában – már az 1980-as években szorgalmazta az Európai Parlament a kisebbségi és regionális nyelvek védelmét, és az európai kulturális politikáról, nyelvpolitikáról zajló közbeszédben azóta is napirenden van a nagy nyelvek mellett a kis nyelvek, a nem hivatalos nyelvek elismerésének, támogatásának kérdése.

Az Európai Unióban az emberi jogok védelme is láthatóan megerősödött az elmúlt évtizedben. Az Alapvető Jogok Chartájának elfogadása, majd a Lisszaboni Szerződéssel az elsődleges jogba emelése, akárcsak az Alapjogi Ügynökség létrehozása vagy az EU csatlakozása az Emberi jogok európai egyezményéhez, mind azt jelzik, hogy az EU arculata egy látható emberi jogi profilt kap, amely belső politikáiban és külkapcsolataiban is markánssá válik. Ennek keretében megkerülhetetlen az emberi jogok rendszerének részeként számon tartott kisebbségi jogok értékelése is az EU kezei között. Ezt bizonyítja a Lisszaboni Szerződésben átfogalmazott uniós értékek listája is, amelyben a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartása is megjelent, az integráció alapértékei között.

Az itt közölt tanulmányok nem fednek le minden témát, amely a kisebbségek helyzetét érinti az Európai Unióban. Sok izgalmas kérdés kimaradt, egyebek mellett nem kerül itt szóba az európai identitás és a nemzeti identitás viszonya, a bevándorlók helyzete, a multikulturalizmus európai modelljeinek problémái, a határokon átnyúló kapcsolatok szerepe a határ menti kisebbségek életében, a területi kisebbségi autonómiák és a régiók változó helyzete az EU-ban, a regionalizmus, a többszintű kormányzat kisebbségeket érintő kérdései, stb.

Az itt összegyűjtött tanulmányok azt vizsgálják, hogy a hagyományos nemzeti, etnikai kisebbségek jogait hogyan érinti az uniós jog, illetve, hogy az uniós intézmények milyen megközelítést alakítottak ki ebben a kérdésben. Az Európai Unió politikáinak kisebbségeket érintő hatásaival a keleti bővítés idején, 2001-ben kezdtem el foglalkozni doktori tanulmányaim során a flandriai Leuveni Katolikus Egyetemen. Ezért itt is köszönetet kell mondanom Prof. Katlijn Malflietnek, illetve a Leuveni Egyetem Európai Politikai Intézetének. Ennek az időszaknak a terméke két itt közölt tanulmány is: az egyik a romapolitikáról, a másik a magyar státustörvény körül kialakult vitákról szól. Ezek anakronisztikusnak tűnhetnek ma, de amennyire lehetett, igyekeztem a jelenlegi helyzetre is reflektálni. Emellett úgy gondolom, hogy a két téma kapcsán fontos elméleti viták bontakoztak ki a bővítés idején a nemzeti identitás, a legitim kisebbségvédelem vagy a romák társadalmi felzárkóztatásának kérdéséről. Jelentős fordulat egyik területen sem látszik, azóta sem.

Köszönettel tartozom Bíró Gáspárnak és Szarka Lászlónak, hogy az elmúlt években mindig számíthattam munkámban szakmai figyelmükre és baráti támogatásuk-

ra. A Nemzeti Közzolgálati Egyetem (korábban Budapesti Corvinus Egyetem) Közigazgatás-tudományi Karán pedig Tóth Norbert kollégámtól kaptam megbízhatóan sok segítséget.

Külön köszönöm Majtényi Balázsnak, hogy a teljes kéziratot kritikus szemmel elolvasta, fontos észrevételekkel segített, és e kötet kiadására már régóta biztatott; ahogy Balogh Lídiának is hálás vagyok a korrektúra nehéz munkájának lelkiismeretes elvégzéséért és a Kiadóval együtt kitartó türelméért. Munkámat segítette, hogy 2009–2012 között az MTA Bolyai János kutatási ösztöndíjában részesültem.

KÉNYSZERŰ FELELŐSSÉG: AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS A KISEBBSÉGEK JOGAI

1. Európai tájkép: a kisebbségi jogok 1990 után

Az európai integráció folyamatos mélyülése ellenére az Európai Unióban ma is a tagállami dominancia érvényesül a szupranacionális intézményekkel szemben. Egy valódi európai politikai közösség megszületése még messze van, a nemzetállamok az EU-ban is őrzik legitimáló hatalmi szerepüket.

A modern nemzetállam egyik jellemzője, hogy az állam és az állampolgárok kapcsolatában a nemzeti, nyelvi, etnikai identitásnak is politikai szerepe van. A többségtől eltérő nyelvet beszélő vagy nemzeti identitású kisebbségek jellemzően alávetett, kiszolgáltatott helyzetbe kerülnek, amikor a politikai hatalom az állam identitásáról, működéséről, területi igazgatásáról dönt. Az európai liberális demokráciák is végső soron nemzeti alapon szervezett államokban születtek. A nemzeti jelleget azonban egyes szerzők másodlagosnak tartják az alapvető emberi jogok védelmére építő demokratikus államokban, azon az alapon, hogy az egyéni szabadságjogok védelme – különösen a diszkrimináció tilalma – elegendő biztosíték lehet az egyének szabadságának és egyenlőségének biztosításához.¹ Az államnak a személyes identitás elemeivel szemben – mint a vallás, a nyelv, az etnicitás – jóindulatú semlegességgel kell viselkednie. Johnston amellett érvel, hogy az egyének valójában nincs előre meghatározott közösségi énje, így az államnak sem kell a közösségi identitást védenie: amennyiben az egyéni szabadságjogok és a megkülönböztetés tilalma érvényesülnek, a közösséghez tartozás végeredményben egyéni döntés kérdése.²

Ezzel szemben inkább azzal tudunk egyetérteni, hogy a nemzeti dominancián az alapvető emberi jogok intézményes védelme sem változtat érdemben. Kymlicka meggyőzően mutat rá arra, hogy létezik egy „társadalmi kultúra”, egy örökölt kulturális szövet, amely meghatározza, hogy az egyén hogyan élhet jogaival, milyen kötelességei vannak.³ Az állami szabályozás a hivatalos nyelv meghatározásában, a közigazgatásban, az oktatásban kulturális mintát is közvetít, amely jellemzően az állam több-

¹ Nathan Glazer: Individual Rights against Group Rights, in, Will Kymlicka (ed.): *The Rights of Minority Cultures* (Oxford, Oxford University Press, 1995), 123–139. vagy Michael Walzer: Pluralism: A Political Perspective, in Stephen A. Thernstrom (ed.): *The Harvard Encyclopedia of American Ethnic Groups* (Cambridge, MA, Harvard University Press, 1980), 781–787.

² Darlene M. Johnston: Native Rights as Collective Rights: A Question of Group Self-Preservation, in Will Kymlicka (ed.): *The Rights of Minority Cultures* (Oxford, Oxford University Press, 1995), 179–201.

³ Will Kymlicka: *Multicultural Citizenship* (Oxford, Oxford University Press, 1995).

ségi nemzetének az identitását tükrözi. Ez olykor szimbolikus elemekben is testet ölt, a jog területén például egy alkotmány preambuluma, amely az állam és a nemzet történeti összefonódását tekinti az államszervező erőnek, vagy a nemzetállam deklarálása éppígy az államalkotó többségi nemzet identitásának politikai kifejezése. A többségi nemzet domináns szerepének jogi megjelenése a mindennapi életben tényleges következményekkel is jár, például a nyelvpolitika, az államnyelv kiemelt szerepe vagy az oktatásban a többségi kultúra megjelenítésének elsőbbsége révén.

Az etnikai alapon értelmezett nemzetállami modell számos területi konfliktushoz és humanitárius katasztrófához vezetett a XIX. század óta. Ennek is köszönhető, hogy először az első világháborút követő területi változások és az új államokban maradt nagy lélekszámú kisebbségek miatt merült fel a nemzeti vagy etnikai identitáshoz kötődő kisebbségi jogok nemzetközi védelme. Amíg a két világháború között az államok a Nemzetek Szövetsége (Népszövetség) égisze alatt egy szerződéses rendszer keretében kívánták rendezni a kisebbségek jogait, addig a második világháború után a kisebbségi jogok biztosítását az államok belügyének tekintették.⁴ Az ENSZ megalkulása után egészen az 1990-es évekig a nemzetközi jogban az emberi jogok egyetemes védelme állt a középpontban: az etnikai, nemzeti kisebbségek számára a diszkrimináció és a népirtás tilalmát tekintették biztosítéknak arra, hogy emberi jogaik érvényesüljenek. A kisebbségi különjogok rendezését alapvetően az államok belügyének tartották.

Ez a helyzet a közép- és kelet-európai kommunista rezsimek bukásával változott meg Európában. A demokratikus átalakulás és a piacgazdaságra való áttérés jelentős társadalmi feszültségekkel járt, és egyidejűleg az etnikai konfliktusok is felszínre kerültek. Ezenfelül több ország, épp az egykori szocialista föderációk széthullásának eredményeként, ekkor nyerte el nemzeti függetlenségét is (elég itt csak az EU-tagállamok közül Csehországra, Szlovákiára, Szlovéniára vagy a balti államokra gondolnunk), ami azzal járt, hogy ezekben az új államokban egymásba fonódva, egyszerre zajlott a nemzeti identitásépítés és az államépítés (a szuverén államiság intézményi megteremtése).

A közép- és kelet-európai új demokráciáknak nemcsak az állampárti uralomból a demokráciába vezető politikai változások kihívásaival kellett szembesülniük, hanem az államszocialista rezsimek által hosszú évtizedek alatt rájuk kényszerített internacionalista ideológia alól felszabadulva, az állam identitásának megteremtésével, újraértelmezésével is – ami különösen a kulturálisan, etnikailag sokszínű államokban okoz nehézségeket. Mind az államalkotó nemzeti többségek, mind a nemzeti kisebbségi közösségek saját nemzetépítési törekvéseik keretében kezdték el nemzeti identitásuk újraépítését, újraértelmezését. Természetesen napirendre került a történelmi

⁴ Lásd erről pl. Szalayné Sándor Erzsébet: *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században* (Budapest, Gondolat Kiadói Kör – MTA Kisebbségkutató Intézet, 2003).

sérelmek rendezése is, ami szintén feszültségeket teremtett. A térség demokratikus átalakulásának egyik egyedi jellemzője, hogy nemcsak arra kellett választ adni, hogy milyen politikai rendszerben kívánnak élni ezeknek az államoknak a polgárai, hanem arra az alapvető kérdésre is, hogy „kik vagyunk mi” – azaz lényegi döntéseket kellett hozni az identitás, az állampolgárság tartalmának kérdésében; egyszóval, a nemzet-állam területi, társadalmi és kulturális határainak kijelölésében.⁵ Azt is el kellett dönteni, hogy milyen alapokra épüljön az állam, milyen alapon szerveződjön az állampolgárok politikai közössége.⁶

A kisebbségek rendszerint épp a nemzetállami struktúrával szemben fogalmazzák meg igényüket arra, hogy nemzeti identitásukat elismerje az állam, és ennek ápolására, megőrzésére sajátos csoportjogokat élvezhessenek. Ezek az igények azonban – a kisebbségi nyelvű oktatásra vonatkozótól kezdve egészen a területi autonómiára vagy más etnikai, nemzeti alapú hatalommegosztási formára vonatkozóig – könnyen azt a gyanút ébresztik fel a többségben, hogy a kisebbségi törekvések célja valójában az államalkotó politikai közösség legitimációjának kikezdése.⁷ Jelentős politikai, társadalmi és gazdasági változások pedig csak felerősíthetik a kulturális, politikai dominanciáért vívott küzdelmet.⁸

A Jugoszlávia és a Szovjetunió felbomlását kísérő véres etnikai konfliktusok felhívták a nemzetközi közösség figyelmét a kisebbségek helyzetére is. Ezzel, a korábbi évtizedek érdektelensége után az emberi jogok keretében a kisebbségi jogok nemzetközi kodifikációja is előtérbe került. Az ENSZ Közgyűlése évtizedes adósságát törlesztette azzal, hogy 1992-ben elfogadta a kisebbségek jogairól szóló határozatát.⁹ Az 1990-es évtized a kisebbségvédelmi jogalkotás fellendülésével köszöntött be az eu-

⁵ A nemzetállam „nemzeti jellegének” kérdéséről vö.: Pap András László: *Nacionalizmus és nemzetállam: esszenciális vagy esetleges kapcsolat*, in: Szarka László – Majtényi Balázs – Kántor Zoltán (szerk.): *Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Európában* (Budapest, Gondolat, 2007). A magyarországi alkotmányos modell dilemmáiról pedig Majtényi Balázs: *A nemzetállam új ruhája*. (Budapest, Gondolat, 2007)

⁶ Csak felületesen lehet itt utalni e bonyolult és izgalmas kérdésre. Érdekes szempontokat vet fel ezzel kapcsolatban Bódig Mátyás: *Politikai viták, politikai filozófia, tudományosság*, in: Szarka László – Vizi Balázs – Majtényi Balázs – Kántor Zoltán (szerk.): *Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Európában*. (Budapest, Gondolat, 2007). 11–25.

⁷ Vö.: Anne Phillips: *Which Equalities Matter?* (Cambridge, Polity Press, 1999).

⁸ Ted Gurr és Barbara Harff kimutatta, hogy közvetlenül a hidegháború vége után, az 1990-es évek elején sokkal inkább az államon belüli etnikai konfliktusok voltak jellemzőek, mint az államok közötti háborúk. Ted Gurr – Barbara Harff: *Minorities at Risk: a global view of ethnonational conflicts* (Washington D. C., U. S. Institute of Peace, 1995).

⁹ A nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló nyilatkozat. 1992. december 18-án kelt 47/135. sz. közgyűlési határozat. A Közgyűlés, a kisebbségi jogok kényes megítélésére hivatkozva már 1948-ban felhívta a Gazdasági és Szociális Tanácsot, hogy dolgozza ki, milyen formában tudna az ENSZ hatékonyan fellépni a kisebbségek védelmében. G.A.O.R. 3rd sess. Pact I., U.N. Doc. C/810, 77–78.

rópai nemzetközi szervezetekben: az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ, 1994 óta Szervezet – EBESZ) keretein belül éppúgy, mint az Európa Tanácsban (ET) a 90-es évek első felében a korábbi évtizedekhez képest rendkívül figyelemreméltó és fontos dokumentumok születtek a nemzeti kisebbségek jogainak nemzetközi védelmére vonatkozóan. Ennek érzékeltetésére elég csak az EBEÉ 1990-es Koppenhágai Okmányára (különösen a 32–40. cikkekre) vagy a két alapvető ET-szerződésre, a Regionális és kisebbségi nyelvek európai chartájára (1992), illetve különösen a Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményre (1995) gondolni.¹⁰ A nemzetközi szervezetekben az államok nagy jelentőséget tulajdonítottak a közép- és kelet-európai egyeduralmi rezsimek felbomlása nyomán feléledt etnikai ellentétek békés rendezésének. Ezek a törekvések azonban sokszor elbuktak, felhígtak az állami szuverenitás vélt vagy valós sérelmétől való félelem miatt. Emellett az utóbbi évtizedben Európában a kisebbségek ügyei gyakran átlépték a nemzetközi szinten kialakított jogi kereteket, sőt, az államok belpolitikai „felségterületeit” is, és a regionális biztonság, stabilitás legégetőbb nemzetközi kérdéseivé váltak (például Koszovó függetlensége, Dél-Oszétia orosz megszállása stb.). Ilyen értelemben többször is kiderült, hogy a kisebbségi kérdés rendezése nem pusztán a megfelelő jogi környezet megteremtésén múlik. Azt is hangsúlyozni kell, hogy a nemzetközi kisebbségvédelmi dokumentumok számos bizonytalanságot hagytak a kisebbségi jogok értelmezésében: továbbra sincs általánosan elfogadott definíciója a „kisebbség” fogalmának, és a kisebbségi csoportjogok elismerése sem egyértelmű. Így még az elkötelezett államoknak is elég nagy szabadsága van abban, hogy milyen konkrét intézkedéseket tesznek a kisebbségi jogok védelmében.

2. Az Európai Unió és a kisebbségek nemzetközi védelme

A nemzetközi standardok elfogadásában, elismertetésében és fejlesztésében a pán-európai nemzetközi szervezetek (EBESZ, ET) nagyon fontos és aktív szerepet vállaltak. Tekintettel arra, hogy az Európai Unió politikai és gazdasági befolyása a legnagyobb az európai nemzetközi szereplők között és figyelembe véve, hogy az EU tagállamok az EBESZ-nek és az ET-nek is tagjai, sokszor felmerült a kérdés, hogy vajon részt tud-e, részt kell-e vállalnia az EU-nak a kisebbségi jogok nemzetközi védelmében.

¹⁰ Minderről részletesebben lásd Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem* (Osiris, Budapest, 1996), 106. oldaltól; vagy Bíró Gáspár – Taubner Zoltán: A nemzeti kisebbségek jogainak kodifikációs munkálatai az Európa Tanácsban 1992–1993, in Bíró Gáspár: *Az identitásválasztás szabadsága* (Osiris–Századvég, Budapest, 1995), 66–87. A dokumentumok megtalálhatóak itt: Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai* (Gondolat Kiadó – MTA Jogi Tudományi Intézet – MTA Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 2003).

Az emberi jogok nemzetközi védelmének megerősítésében az Egyesült Nemzetek Szervezete volt az úttörő. Az ENSZ alapítói úgy látták, hogy a két világháború közötti kisebbségvédelmi rendszer botrányos kudarcot vallott, és ezért az emberi jogok nemzetközi garanciáinak megteremtése került előtérbe, amelynek részeként a hátrányos megkülönböztetés tilalmát és az emberi méltóságból eredő egyenlőség eszméjét kellő biztosítéknak tekintették a kisebbségek védelmére is. A második világháború utáni időszakban szinte csak kétoldalú államközi egyezményekben foglalkoztak a kisebbségekkel, a nemzetközi szervezetekben a diszkrimináció tilalmának megerősítését tekintették elsődlegesnek.¹¹ Ennek oka egyfelől az, hogy az államok gyakran ódzkodnak attól, hogy a kisebbségek számára fontos különjogokat elismerjék vagy kiszélesítsék, attól való félelmükben, hogy az állami szuverenitásukat vagy akár területi épségüket is veszélyeztethetné. Másfelől pedig gondot okozhat az is, hogy az alapvető fogalmakban vagy a kisebbségi jogok tartalmában nem alakult ki nemzetközi konszenzus. A nemzetközi jogban a kisebbségek jogait az emberi jogok védelmének rendszerén belül fogalmazták meg, ennek minden következményével együtt. Az ENSZ Közgyűlésében 1948-ban elfogadott Emberi jogok egyetemes nyilatkozatából kimaradtak a kisebbségek jogai – mert annyira kényes kérdésnek bizonyult ennek megfogalmazása –, és csupán a hátrányos megkülönböztetés tilalma (2. cikk) került be a végleges szövegbe. Az Európa Tanácsban elfogadott, korszakalkotó okmány, az Emberi jogok európai egyezménye sem említi meg a kisebbségeket, csak a kisebbséghez tartozás miatt elszenvedett diszkrimináció tilalmát (14. cikk). Elsőként az ENSZ 1966-os Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya fogalmazta meg 27. cikkében, hogy „olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy, hogy saját nyelvüket használják.”¹² Hoszszú ideig ez volt az egyetlen általános jellegű nemzetközi jogi hivatkozás a kisebbségi jogokra, de az 1990-es évek első felében elfogadott nemzetközi kisebbségvédelmi dokumentumok sem oldották fel az emberi jogok individualista felfogása és a kisebbségi identitás közösségi jellege között feszülő dilemmákat.

A kisebbségek védelmét célzó nemzetközi intézmények és szerződések közös jellemvonása, hogy a részes államok elsősorban politikai kötelezettségeket vállalnak a kisebbségek jogainak biztosítására, és nincs olyan nemzetközi jogi szankció, amely e kötelezettségek megsértése esetén erélyes fenyegetést jelentene a jogsértő államokkal szemben. A kisebbségek jogai a nemzetközi jogban négy sajátossággal írhatóak le:

¹¹ Lásd még *Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation* (United Nations, Geneva. HR/PUB/10/3) és Majtényi Balázs: Az ENSZ és a kisebbségek védelme, *Kisebbségkutatás*, 2003/1.

¹² Lásd még Patrick Thornberry: *International Law and the Rights of Minorities* (Oxford, Clarendon Press, 1993).

1) A kisebbségi jogok fő szabály szerint „soft-law” jellegű dokumentumokban jelennek meg. A „soft law” jellegű normák fő ismérve, hogy az államok számára jogi kötelezettséget nem tartalmaznak, jellemzően politikai trendeket tükröznek, és olyan területekkel foglalkoznak, amelyek az elmúlt évtizedekben keltettek aggodalmat a nemzetközi közösségben. Tipikusan olyan nyilatkozatok, politikai állásfoglalások tartoznak ide, amelyekben a nemzetközi szervezetek célokat és feladatokat fogalmaznak meg az államok részére; anélkül azonban, hogy az érintett államok jogi kötelezettséget vállalnának.¹³

2) Annak ellenére, hogy nincs egyetlen nemzetközileg elismert definíciója sem a „kisebbség” fogalmának, az államok rendszerint azokra a „hagyományos” etnikai vagy nemzeti, vallási, nyelvi kisebbségekre vonatkoztatják ezeket a szabályokat, amelyek történelmi mérce szerint hosszú idő óta az ország területén élnek, és állampolgársággal rendelkeznek.¹⁴

3) Akár biztonságpolitikai, akár emberi jogi megközelítésből, de a kisebbségek védelmének a célja a kisebbségi identitás megőrzése, fejlesztése és a különböző etnikai, nyelvi, nemzeti csoportok békés társadalmi együttélésének biztosítása.

4) A nemzetközi normák rugalmassága miatt az államok féltékenyen vigyáznak arra, hogy kisebbségpolitikájukat aktuális érdekeiknek megfelelően maguk alakítsák, efelett ne legyen nemzetközi normatív kontroll, legfeljebb politikai monitoring.

A meglévő soft-law mechanizmusok és ellenőrzési eljárások jellemzően politikai szempontokat érvényesítenek. Biztonságpolitikai megközelítésből az EBESZ Nemzeti Kisebbségek Főbiztosa játszik fontos szerepet,¹⁵ akinek mandátuma kifejezetten arra szól, hogy diplomáciai eszközökkel, személyes fellépésével részt vegyen az államok közötti konfliktus veszélyével fenyegető kisebbségi problémák megoldásában.¹⁶ A Főbiztos eddigi gyakorlata alapján azonban az Európai Unió tagállamaiban élő kisebbségek helyzetét biztonságosnak tekinti, és alig találni példát arra, amikor az EU-tagállamok kisebbségeivel kapcsolatban megszólalt.¹⁷

Az ET Nyelvi Chartája és a Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény ugyan szerződéses kötelezettségeket jelent a részes államok számára, de a tagállami kötelezettségek ellenőrzése mindkét szerződés esetében az Európa Tanács politikai testületének, a Miniszterek Bizottságának feladata. Igaz, az eljárásban ki-

¹³ Vö.: Antonio Cassese: *International Law* (Oxford, Oxford University Press, 2001), 160–161.

¹⁴ Vö.: Nicola Girasoli: *National minorities. Who are They?* (Budapest, Akadémiai, 1995).

¹⁵ A tisztséget 1992-ben az EBEÉ Helsinki Dokumentumával hozták létre.

¹⁶ A Főbiztos nagy szabadságot élvez annak megítélésében, hogy mikor és melyik országban értékeli úgy a kisebbségek helyzetét, hogy fellépése indokolt legyen. Tárgyalhat a kormány és a kisebbségek képviselőivel, és „korai riasztással” (‘early warning’) vagy „korai intézkedésekkel” (‘early action’) figyelmeztetheti az EBESZ tagállamokat a problémákra.

¹⁷ Ilyen ritka kivétel volt 2009-ben Knut Vollebaek közvetítése a szlovákiai államnyelvtörvény kapcsán kialakult magyar–szlovák vitában.

emelkedő szerepe van a szerződésekkel életre hívott független szakértői bizottságoknak, de a részes államok számára a Miniszterek Bizottsága fogalmaz csak meg politikai ajánlásokat, és a szerződésekben foglalt jogok sérelme miatt egyéni panaszfeljáráásra nincs lehetőség.¹⁸

Az EU olyan mértékű integráció irányába halad, amely már ma is elhomályosítja a nemzetközi szervezet és egy „szuverén nemzetek feletti” entitás közötti határvonalakat.¹⁹ Az Unió intézményeinek (Bizottság, Parlament, Tanács és Bíróság) tevékenysége meghatározó hatással van a tagállamok politikájára; olyan, az integráció eredetileg kitűzött céljaitól (amelyek alapvetően az egységes piac minél teljesebb megteremtésére vonatkoztak) távol eső területeken is, mint a kultúra, az oktatás vagy a diszkrimináció elleni fellépés. Az európai integráció viszont nem stabil intézmény- és jogrendszer jelent, hanem folyamatot, amelynek során a célok, az ezt szolgáló eszközök is változnak idővel, ahogy az uniós jog és az uniós intézmények hatásköre is.

Ahogy látni, a kisebbségi jogok politikailag kényes, az állam identitását lényegesen érintő kérdéseket vetnek fel, amelyeket vagy az államok belső jogának, vagy – főleg a konfliktusok megelőzésének szándékával – a nemzetközi jognak a terrénját érintik. De ha az Unió bővülő politikáira és a tagállamokban élő kisebbségekre gondolunk, akkor joggal merül fel a kérdés, hogy milyen hatása lehet az integrációnak a nemzeti, etnikai kisebbségekre. Az utóbbi évtizedben ez a kérdés komoly tudományos érdeklődést keltett.²⁰ Érdemes egy pillantást vetni a hagyományos kisebbségek számarányára is az EU-ban:

¹⁸ Vö.: Kardos Gábor: *Kisebbségek, konfliktusok, garanciák* (Budapest, Gondolat, 2007) 74–111.

¹⁹ Vö.: Michelle Egan – Neill Nugent – William E. Paterson (eds.): *Research agendas in EU studies: stalking the elephant* (Basingstoke – New York, Palgrave Macmillan, 2010); Lisbeth Aggestam: *The European Union at the Crossroads: Sovereignty and Integration*, in Alice Landau – Richard G. Whitman (eds.): *Rethinking the European Union – Institutions, Interests and Identities* (London, Macmillan, 1997) 75–92.; Brigid Laffan – Rory O'Donnell – Michael Smith: *Europe's Experimental Union* (London–New York: Routledge, 2000).

²⁰ Aszakirodalomból a legfontosabbak: Bruno De Witte – Enikő Horváth: *The many faces of minority policy in the European Union*, in Kristin Henrard – Robert Dunbar (eds.): *Synergies in Minority Protection. European and International Law Perspectives* (Cambridge, Cambridge University Press, 2008), 365–384.; Bruno De Witte: *Politics versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities*, RSC Series 2000/4 (Florence, European University Institute, 2000); Guido Schwellnus: „Much ado about nothing?” *Minority Protection and the EU Charter of Fundamental Rights*, *ConWEB Papers*, No. 5/2001; Niamh Nic Shuibhne: *EC Law and Minority Language Policy – Culture, Citizenship and Fundamental Rights* (The Hague, Kluwer Law International, 2002); Ahmed Tawhida: *The Impact of EU Law on Minority Rights* (Oxford, Hart, 2010); Gabriel Toggenburg: *A Rough Orientation through a Delicate Relationship: the European Union's Endeavours for its Minorities*, in Sezana Trifunovska (ed.): *Minority Rights in Europe: European Minorities and Languages* (The Hague, Asser Press, 2001), 205–233.; Gabriel Toggenburg (ed.): *Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward* (Budapest, OSI LGI, 2004); Bernd Rechel (ed.): *Minority Rights in Central and Eastern Europe*. (Abingdon, Routledge, 2009); Antje Wiener – Guido Schwellnus: *Contested norms in the process of EU enlargement: non-discrimination and minority rights*, *ConWEB Papers*, No. 2/2004; Kirsten Shoraka: *Human Rights and Minority Rights in the European Union* (London, Routledge, 2010).

Kisebbségek Európában²¹

Az EU tagállamai	Teljes lakosság	Kisebbségek	Kisebbségek lélekszáma	Résarányuk
	1000 főben	kisebbségek abszolút száma	1000 főben	az összlakosságon belül
EU – 15 (2003)	375.418	73	32.138	8,6%
EU – 27 (2007)	480.190	187	42.306	8,8%
Európa 39 állama	768.698	329	86.674	11,45%

A külföldi és a hazai szakirodalomban vannak, akik abból a megközelítésből vizsgálják a kérdést, hogy miként tudnak a nemzetközi kisebbségi jogi normák beszívárogni az uniós jogba.²² Ezzel szemben mások úgy látják, hogy ehelyett inkább arról érdemes beszélni, hogy idővel – elsősorban a meglévő uniós jogi elemekből – egy uniós kisebbségi jogvédelem alakulhat ki.²³ Az európai integráció egyik komoly dilemmája az egyének, közösségek identitásához való viszony kialakítása.²⁴ A közös politikák sok területen érintik a kisebbségek helyzetét is: az etnikai-területi autonómiák (Katalónia, Dél-Tirol, Skócia stb.) számára a regionális támogatások és a határokon átnyúló együttműködések mellett az EU politikai intézményei is (képviselő az Európai Parlamentben, brüsszeli képviselői irodák nyitása stb.) új teret nyitnak. A többszintű kormányzat elmélete ('multi-level governance') keretet ad ahhoz, hogy az ilyen etnoregionális kisebbségek esetében – az uniós és az állami mellett – akár egy harmadik politikai integrációs szintről is beszéljünk.²⁵ Az EU sajátos – a nemzetközi szervezetektől gyökeresen eltérő – nyelvpolitikája szintén hatással van a tagállamok hivatalos nyelveire éppúgy, mint a nem hivatalos kisebbségi nyelvekre. Ráadásul egyes kisebbségek számára azzal, hogy anyaországuk is EU-tagállam, anyanyelvük az Unió

²¹ Forrás: Christoph Pan – Beate S. Pfeil (eds.): *National Minorities in Europe* (Vienna, ETHNOS, 2003).

²² Vogel Sándor: Az Európai Unió és a nemzeti kisebbségek, in *Európai kisebbségvédelem – erdélyi nemzetiségpolitikák* (Csíkszereda, Pro-Print, 2001), 50–86; Csergő Zsuzsa – James M. Goldieger: Virtuális nacionalizmus, *Pro Minoritate* 2001/Ősz, 3–5.; Judy Batt: Kisebbségi jogok és az Európai Unió keleti bővítése, *Pro Minoritate* 2001/Ősz, 6–19.; Szalayné Sándor Erzsébet: *Javaslatok az Európai Unió közösségi joganyagának kisebbségvédelmi célú alakítására* (Budapest, Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Intézete, 1999); Görömbei Sára: A kisebbségek esélyei az EU csatlakozás után, *Pro Minoritate*, 2001/Ősz, 27–51.

²³ Gyertyánfy András: Migráció, régiók, egységes piac. Az Európai Unió bővítése és a határon túli magyarok, *REGIO*, 2002/3, 117–138.; Tóth Judit – Szajbely Katalin: Kisebbségvédelem az Európai Unióban, *Kisebbségkutatás*, 2002/2, 520–534.; Gyertyánfy András: Az etnikai kisebbségek az Európai Közösség jogában, in Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről* (Budapest, Rejtjel, 2005), 334–348.

²⁴ A magyar szakirodalomban vö.: Schöpflin György: *Az identitás dilemmái* (Máriabesnyő, Attraktor, 2005).

²⁵ Tove Malloy: National Minority „Regions” in the Enlarged European Union: Mobilizing for Third Level Politics? ECMI Working Paper #24 (Flensburg, ECMI, 2005).

hivatalos nyelve is lehet egyben, anélkül, hogy hazájukban nyelvük jogi státusza megváltozna. Az EU nyelvpolitikai szerepét leginkább az integrációnak a nyelvi sokszínűsége,²⁶ a kis nyelvek megőrzésére, az angol dominanciájára gyakorolt hatásai vagy az európai *lingua franca* kérdése kapcsán szokták vizsgálni.²⁷ Emellett az EU izmosodó alapjogi rendszerében is helye van a kisebbségek emberi jogai értelmezésének.²⁸ Az EU 2000-ben elfogadott Alapjogi Chartájában a nemzeti kisebbséghez tartozás miatt alkalmazott megkülönböztetés tilalma is helyet kapott. Ezen kívül a sokféleség fogalma is megjelenik az EU alapító szerződéseiben, amely az Alapjogi Chartában is szerepel: sokszor ennek ernyője alatt lehet a kisebbségek helyzetét is megragadni. Mint minden divatos fogalom, amelyet jogi köntösbe öltöztetnek, a kulturális sokszínűség – vagy a Charta szóhasználatában a „kulturális, vallási és nyelvi sokféleség” – értelmezése során is nagyon képlékeny terepen történik a tagállamok és az EU szerepének, hatásköreinek meghatározása.²⁹

Az alábbiakban most egyszerűen csak azt vesszük sorra, hogy az EU-politikák mit kínálnak ma a kisebbségeknek. Az Európai Közösségek és később az Európai Unió célja eredetileg a közös piac, a tagállamok gazdasági integrációjának megteremtése volt. Annak ellenére, hogy az integráció történetében az emberi jogok védelme többször is megjelent, és az uniós jog a közvetlen gazdasági kérdéseken kívül más területeket is érint (például oktatás, kultúra), a tagállamokon belüli etnikai, nemzeti kisebbségek helyzetének rendezése nem tartozik az integrációs célok közé. Ellentétben például a nők és férfiak közötti egyenlőség elvével, a kisebbségek ügye nem egy következetes, szándékolt politikai keretben jelenik meg az EU-ban. Sokkal inkább a külső tényezők (például bővítés) és a belső jogfejlődés (emberi jogok, kulturális sokszínűség stb.) együttes hatására bukkantak fel olyan jogi és politikai eszközök, amelyek a nemzeti, etnikai kisebbségeket is közvetlenül érintik. A tagállamok közötti konszenzus nélkül nem is képzelhető el, hogy a kisebbségek védelmében kiterjesszék az EU hatásköreit. A jelenlegi EU-tagállamok között hatalmas szakadék van a kisebbségi jogok megítélésében: elég, ha csak a skandináv országok vagy Magyarország példáját nézzük az egyik oldalon és Franciaországot vagy Görögországot a másikon. Ennek az egyetértésnek a hiányát mutatja, hogy az EU tagállamai közül a Nyelvi Chartát hat ország alá sem írta, Franciaország, Málta és Olaszország pedig aláírta, de

²⁶ Lásd pl. Xavier Arzoz (ed.): *Respecting Linguistic Diversity in the European Union* (Amsterdam, John Benjamins Publishing Company, 2008).

²⁷ Már magyarul is született doktori dolgozat ebben a témában: Láncoz Petra Lea: *Nyelvpolitika és nyelvi sokszínűség az Európai Unióban*. PPKE Állam- és Jogtudományi Kar, 2012.

²⁸ Schwellnus *i.m.*

²⁹ Jogi megközelítésben lásd Gabriel Toggenburg: Who is Managing Ethnic and Cultural Diversity in the European Condominium? The Moments of Entry, Integration and Preservation, *Journal of Common Market Studies*, 2005/4 717–738.

nem ratifikálta.³⁰ A Keretegyezmény ennél érzékelhetően nagyobb támogatottságot élvez a tagállamok között, de ezt Belgium, Görögország, és Luxemburg egyelőre nem ratifikálta, Franciaország pedig alá sem írta.³¹ Az Európai Parlament folyamatosan sürgeti, hogy minden tagállam csatlakozzon e két kisebbségvédelmi szerződéshez,³² de még ha ez meg is történne, akkor is csak áttételesen érvényesülhetnének az ezen szerződésekben megfogalmazott kisebbségi jogi normák az uniós politikákban vagy az uniós jog értelmezésében.

A tagállamok területén élő nemzeti, nyelvi kisebbségek helyzetével szemben az EU-intézmények – leszámítva az egyedi próbálkozásokat az Európai Parlamentben – hosszú ideig közömbösek voltak. Mondhatjuk, hogy az EU kisebbségi ügyekben a keleti bővítés és a szomszédságában zajló etnikai konfliktusok kényszersége miatt kezdett aktívabb szerepet vállalni. A tagjelölt államok politikai stabilitása szempontjából kiemelkedően fontos kisebbségek ügyében az EU is véleményalkotásra kényszerült. Ezzel a kisebbségi kérdés az EU bővítési politikájában jelent meg, anélkül, hogy az uniós jog- és intézményrendszerben bármilyen támpont lett volna a kisebbségi jogok megítéléséhez. Ezt a helyzetet, az ún. „kettős mérce” alkalmazását sokszor az Unió szemére vetették: hisz olyat várt el a tagjelölt országoktól a tagság érdekében, amit az akkori tagállamokkal szemben soha nem kértek.

Elég egyértelmű, hogy a nemzetközi jogi standardokhoz képest az uniós jogban nem könnyű a kisebbségi jogok tételes megjelenítését elvárni. Nem valószínű, hogy a tagállamok szeretnék megkettőzni a meglévő nemzetközi jogi vállalásaikat az uniós jogi keretek közt a kisebbségvédelem terén. Ennek ellenére az Európai Unió és az uniós jog is ad bizonyos támpontokat, amelyek a tagállamokban élő nemzeti, etnikai, nyelvi kisebbségek számára hasznosak lehetnek.

Amikor az EU és a kisebbségek viszonyát vizsgáljuk, a közvetlen politikai megnyilatkozásokat és a közvetett uniós jogi rendelkezéseket érdemes áttekinteni. Mivel az alapító szerződések nem adnak felhatalmazást jogalkotásra a kisebbségvédelem terén, ezért inkább csak politikai megközelítésről lehet beszélni, és emiatt az EU-t nem tekinthetjük monolit szereplőnek. A kormányok képviselőit tömörítő Tanács, a közvetlenül választott Parlament, a szakmai háttérrel adó Bizottság vagy az uniós jogalkalmazást védő Bíróság mind saját intézményi szerepének megfelelően nyilatkozik meg a kisebbségek kérdéséről, amiből nehezen bontható ki egy egységes „EU-álláspont”.

³⁰ Nem írták alá: Bulgária, Észtország, Írország, Lettország, Litvánia, Portugália. 2013. január 1-jei állapot.

³¹ 2013. január 1-jei állapot.

³² Lásd pl. Az Európai Parlament állásfoglalása a kisebbségek védelméről és a megkülönböztetés elleni politikákról a bővítés utáni Európában (2005/2008(INI)), *Hivatalos Lap* C 124 E., 2006.5.25., 405–415.

3. Politikai ajánlások az Európai Parlamentben

Az EU fő szervei (a Tanács, a Bizottság, a Parlament és a Bíróság) közül az Európai Parlament volt az, amely már 1981-ben külön állásfoglalásban ('resolution') foglalkozott a kisebbségekkel. A Parlament alapvetően politikai intézmény, közvetlen és önálló jogalkotásra nincs felhatalmazása. Ennek ellenére fennállása óta szerepe és jelentősége folyamatosan növekedett. Választott képviselői miatt a Parlament áll legközelebb az Unió polgáraihoz. A képviselőket 1979 óta közvetlenül választják, és ez lehetővé tette, hogy a Parlament szerepe olyan területeken is növekedjen, amelyekkel a Bizottság vagy a Tanács nem szívesen foglalkozik. A demokratikus választás legitimitációja megerősíti a képviselőket, ugyanakkor a Parlament erősen korlátozott döntéshozatali képessége eleve csökkenti politikai felelősségüket. Ez együtt teszi lehetővé, hogy a kényes kérdések határozott megoldásában a parlamenti javaslatok az élen járjanak. Ugyanakkor az Unió fő szervei közül a Parlament a legelkötelezettebb szószólója a minél mélyebb politikai integrációnak.³³ Ez teszi érthetővé a Parlament kiemelkedő aktivitását a kisebbségvédelem terén is.

A parlamenti kezdeményezések egyik motorja, az 1983-ban alakult és azóta is működő kisebbségügyi intergroup (frakcióközi csoport). Az intergroup kezdetben a nyelvi kisebbségekkel és a kisebbségi nyelvek támogatásával foglalkozott kiemelten, de a keleti bővítés után kibővült a tevékenységi köre, és általában a hagyományos nemzeti kisebbségek problémáival foglalkozik.³⁴ A parlamenti frakcióközi csoportoknak nagy szerepe van abban, hogy egy adott témában a parlamenti képviselőcsoportok között konszenzus alakuljon ki.

Az elmúlt három évtizedben az EP több állásfoglalásban is foglalkozott az Unión belül élő kisebbségek jogaival. Ezen kívül számos egyéb alkalommal felszólalt egyes harmadik országokban élő kisebbségek ügyében is. Az első ciklusban jellemzően a Parlament kulturális bizottságában születtek kisebbségvédelmi javaslatok, érthető módon a kisebbségi kultúrák, nyelvek védelmét állítva középpontba. Egyéni képviselői indítványként Alfons Goppel dél-tiroli képviselő 1981-ben egy külön kisebbségi jogi charta megalkotását vetette fel a Parlamentben. Ennél eredményesebb és realitább megközelítést választott a Parlament Kulturális Bizottsága, amikor az első választási ciklusban Gaetano Arfé jelentése alapján két állásfoglalás kidolgozását és elfogadását szorgalmazta.

³³ Lásd pl. Kende Tamás (szerk.): *Európai közjog és politika* (Budapest, Osiris, 2005), 238–252.

³⁴ Az intergroup munkájáról lásd Kinga Gál – Davyth Hicks – Kata Eplényi: *Traditional Minorities, National Communities and Languages*. The issues raised in the European Parliament's Intergroup, 2009–2011 (Brussels, 2011), <http://poliglotti4.eu/docs/Publis/2255.pdf> és Tabajdi Csaba (szerk.): *Pro minoritate Europae – Az európai kisebbségért*. (Brüsszel-Budapest, 2008) 308–370., http://www.tabajdi.hu/_user/browser/File/Kisebbségi%20ketet/Intergroup%20magyar.pdf

Az Arfé-jelentés nyomán megalkotott első, 1981-es állásfoglalásában³⁵ a Parlament felszólította a tagállamok országos, regionális és helyi szerveit, hogy biztosítsák és segítsék elő a regionális nyelvek és kultúrák oktatásának lehetőségét az óvodától az egyetemi szintig; biztosítsanak lehetőséget a regionális nyelveknek a helyi rádióadókban és televíziókban; valamint tegyék lehetővé, hogy a hivatalos ügyintézésben valamint a bírósági eljárásokban mindenki az anyanyelvét használhassa. A Parlament továbbá ajánlásban fogalmazta meg, hogy a területfejlesztési alapokból a regionális és tájegységi kultúrák is támogatásban részesüljenek. Végül felhívta a Bizottságot, hogy vizsgálja felül a közösségi joganyag és joggyakorlat azon rendelkezéseit, amelyek hátrányos megkülönböztetést eredményeznek a nyelvi kisebbség számára³⁶

Az 1983. február 11-én elfogadott második, úgynevezett Arfé-állásfoglalásában³⁷ a Parlament – abból a tényből kiindulva, hogy a Közösségek területén legalább harmincmillió olyan állampolgár él, akinek valamilyen regionális vagy kisebbségi nyelv az anyanyelve –, ismételten felkérte a Bizottságot, utalva az 1981-es állásfoglalásra, hogy tegyen gyakorlati lépéseket a kisebbségi, regionális nyelvhasználat lehetőségének bővítése érdekében.

A nyolcvanas évek utolsó, kisebbségeket érintő parlamenti állásfoglalása az 1987-es, úgynevezett Kuipers-állásfoglalás volt.³⁸ Ebben az állásfoglalásában a Parlament, miután erős sajnálkozását fejezte ki amiatt, hogy a korábbi ajánlásai ellenére a kisebbségi és regionális nyelvhasználat tekintetében nem történt előrelépés, újabb javaslatokat tett a nyelvhasználat kiterjesztésére vonatkozóan a tömegtájékoztatás terén, valamint a kulturális, gazdasági és társadalmi életben egyaránt. Az állásfoglalás külön is ajánlotta a regionális vagy kisebbségi nyelv szerinti vezetéknevek és helységnevek elismerését, valamint kiemelte, hogy külön intézkedések szükségesek a „*regionális és kisebbségi nyelvek használata érdekében a postai szolgáltatásokban, a termékmegnevezések és a fogyasztói tájékoztatás, valamint az utcanévtáblák és közúti jelzőtáblák, és egyéb közérdekű jelzések tekintetében*” (9. bekezdés). A Parlament hozzáfűzte, hogy minden intézkedés elengedhetetlen feltétele a megfelelő pénzügyi háttér, amelynek érdekében javaslatot tett, hogy az 1988-as évben legalább egymillió ecut fordítsanak a kisebbségi nyelvek ügyére.

Ez azonban csak a már 1983-ban elindított költségvetési keretek között valósult meg. (A kisebbségi nyelvek védelmét illetően 1982-ben határozott úgy a Parlament, hogy külön költségvetési bekezdést szán a célra, ám az Európai Bíróság egyik dönté-

³⁵ European Parliament Resolution on a Community Charter of Regional Languages and Cultures and on a Charter of Rights of Ethnic Minorities, *Official Journal*, 1981, No. C 287, 106.

³⁶ 4–6. bekezdés.

³⁷ Gaetano Arfé tervezete alapján elfogadott állásfoglalás, European Parliament Resolution on Measures in Favour of Linguistic and Cultural Minorities, *Official Journal*, 1983, No. C 68, 106.

³⁸ Willy Kuipers tervezete alapján. European Parliament Resolution on the Languages and Cultures of the Regional and Ethnic in the European Community, *Official Journal* 1987, No. C 318, 160.

se miatt – amely szerint csak olyan cél szerepelhet a költségvetésben, amelynek az alapító szerződésekben van jogalapja – ez a finanszírozás az utóbbi években megszűnt.)

Ugyancsak ebben az időszakban, 1988-ban készült el a Parlament számára az „Etnikai csoportok jogainak chartája”-ra vonatkozó ún. Stauffenberg-jelentés.³⁹ A jelentés egyértelműen kiállt egy ilyen jellegű jogi charta szükségessége mellett. A kartának az lett volna a célja, hogy a tagállamok nemzetközi szerződés keretében vállalják a kisebbségek védelmét, és lehetőséget adott volna, hogy a charta megsértése esetén a luxemburgi bírósághoz lehessen fordulni. Természetesen egy ilyen javaslat elfogadásához az alapító szerződések módosítására lett volna szükség, ami nagyon távol állt a politikai realitásoktól. A Stauffenberg-jelentés még a Parlamentben sem jutott el addig, hogy szavazzanak róla: a közelgő választásokra hivatkozva a Parlament nem is tárgyalta meg.⁴⁰ Mindazonáltal érdekes megfigyelni, hogy a Stauffenberg-jelentés (amely a tervezett kartának egy szövetszerű javaslatát is tartalmazta) egyértelműen és következetesen „etnikai csoportokról” beszélt, egyszerűen figyelmen kívül hagyva a csoportjogokkal szemben várható – amúgy általános, nem csak a nyugati országokra jellemző – erős ellenérzéseket. Talán ez a túl nagyilelkű megközelítés is lehetett az oka, hogy a későbbi időszakban a Stauffenberg-jelentést már nem tekintették a képviselők aktuálisnak, és a javaslat átdolgozásával bízták meg a Parlament jogi bizottságát. Az újabb, Stauffenberg utódjáról, Siegbert Alberről elnevezett ún. Alber-jelentést 1993-ban nyújtották be a Parlament elé, és a megváltozott légkört jól érzékelteti, hogy ekkor a Parlament már nem kívánt önálló kezdeményezéssel fellépni a kérdésben, és ezért a Tanács véleményét is kikérte a javaslatról. Annak ellenére, hogy ez a javaslat jóval visszafogottabban fogalmazta meg a védeni kívánt kisebbségi jogokat, a Tanács azóta sem tűzte napirendjére az Alber-jelentést, ezért a mai napig a Parlamentben sem született döntés róla.

Mindazonáltal a Parlament 1994-ben újabb állásfoglalást fogadott el a kisebbségi és regionális nyelvek védelmének érdekében.⁴¹ Ebben ismételten megerősítették az Arfé-állásfoglalásban kifejtett elveket, és rámutattak, hogy a tagállamoknak konkrét intézkedésekkel kellene végre fellépniük nyelvi kisebbségeik védelmében, megteremtve ezeknek a nyelveknek a megőrzéséhez és fejlesztéséhez nélkülözhetetlen minimális feltételeket. Ahogy az állásfoglalás fogalmaz, ezeknek a jogszabályoknak és intézkedéseknek ki kell terjedniük legalább „az oktatás, az igazságszolgáltatás és köz-

³⁹ PE 156.208.

⁴⁰ Franz Ludwig Graf Stauffenberg: Minderheitenschutz und Volksgruppenrecht aus der Sicht der Europäischen Gemeinschaft. Tendenzen und Stand der Verhandlungen, in Dieter Blumenwitz – Hans von Mangoldt (Hrsg.): *Fortentwicklung des Minderheitenschutzes und der Volksgruppenrechte in Europa* (Verlag Wissenschaft und Politik, Bielefeld, 1992), 37–46.

⁴¹ Az ún. Killilea-jelentés alapján elfogadott állásfoglalás, lásd European Parliament Resolution on Linguistic Minorities in the European Community, *Official Journal*, 1994, No. C 61, 110.

igazgatás, a média, a földrajzi elnevezések körében és a kulturális és közélet egyéb területein az ilyen nyelvek és kultúrák használatára és támogatására” (4. bekezdés).

A Parlament felhívta továbbá a tagállamokat az Európa Tanács Regionális és Kisebbségi Nyelvek Chartájának mielőbbi ratifikálására, valamint a Bizottságot és a Tanácsot arra, hogy biztosítsák a megfelelő költségvetési eszközöket a kevésbé használt nyelveket támogató programokhoz, valamint készítsenek elő többéves akció-programokat ezen a téren.

Az állásfoglalás kiemeli, hogy ezeket az intézkedéseket a nem őshonos, nem egy területen élő kisebbségekre (például a roma és szintó⁴² kisebbségekre) is alkalmazni kell. A Parlament azt is ajánlotta, hogy a Regionális Fejlesztési Alapból különítsenek el ezekre a célokra további pénzeszközöket, valamint kérte, hogy a közép- és kelet-európai országoknak szánt közösségi programokban adjanak teret a kevésbé használt nyelvek védelmét célzó intézkedéseknek.

A Parlament a fentiekén túl általában minden olyan állásfoglalásában, határozatában megemlíti a kisebbségeket, amelyek az emberi jogokat⁴³ és a rasszizmus elleni küzdelmet⁴⁴ érintik. Külön csoportba tartoznak az egyes (harmadik országban élő) kisebbségek helyzetével foglalkozó parlamenti állásfoglalások.⁴⁵

Ebben a tekintetben érdemes kiemelni, hogy a Parlament elég tág kisebbségfogalomban gondolkodik. Annak ellenére, hogy a Stauffenberg-jelentés a hagyományos kisebbségek védelmére irányult, és az etnikai csoportok fogalmából kizárta a bevándorlókat, az állampolgársággal nem rendelkezőket és a menekülteket, a Parlament más dokumentumaiban ennél jóval tágabb értelmezés tűnik elő. Amint azt az emberi jogok Európai Unión belüli védelméről szóló állásfoglalásban a csatlakozni kívánó államokról szólva kifejtették, szó sem lehet olyan államok csatlakozásáról, „amelyek nem tartják tiszteletben az alapvető emberi jogokat, és [a Parlament – VB] felkéri a Bizottságot és a Tanácsot, hogy a bővítési tárgyalások során különleges hangsúlyt fektessenek a kisebbségek (*etnikai, nyelvi, vallási, homoszexuális stb.*) jogaira...”⁴⁶ Ugyancsak fontos, hogy a rasszizmus és a diszkrimináció elleni fellépéseiben a Parlament

⁴² A szintók az európai cigányság egyik csoportja – főként Németországban, Franciaországban és Belgiumban élnek –, önelnevezésük 'sinto', többesszámban 'sinti'.

⁴³ Lásd pl. European Parliament Resolution on Human Rights in the World in 1997 and 1998 and European Union Human Rights Policy (20-26. bek.), *Official Journal*, 1999, No. C 98, 270.

⁴⁴ Lásd pl.: European Parliament Resolution on Racism, Xenophobia and Anti-Semitism and on Further Steps to Combat Discrimination, *Official Journal*, 1999, No. C 98, 488.

⁴⁵ A 2009 óta tartó ciklusból pl. Az Európai Parlament 2012. június 14-i állásfoglalása az Iránban élő etnikai kisebbségek helyzetéről, P7_TA-PROV(2012)0265; Az Európai Parlament 2011. július 7-i állásfoglalása Indonéziáról és a kisebbségek elleni támadásokról, P7_TA-PROV(2011)0341; Az Európai Parlament 2010. november 25-i állásfoglalása Tibetről – arra vonatkozó tervekről, hogy a kínait tegyék az oktatás fő nyelvéné, P7_TA(2010)0449.

⁴⁶ Kiemelés tőlem. European Parliament Resolution on Human Rights in the World in 1997 and 1998 and European Union Human Rights Policy, *Official Journal*, 1999, No. C 98, 279 (10. bek.).

mindig különös figyelmet fordít a különböző kisebbségekkel szemben megnyilvánuló hátrányos megkülönböztetésre; ilyenkor is a legtágabban értelmezve a védett csoportokat (a hagyományos faji, származásbeli vagy vallási stb. megkülönböztetés mellett szól a szexuális beállítottság vagy a társadalmi helyzet miatti diszkrimináció tilalmáról is). A Parlament azt is világosan kifejtette, hogy nagy fontosságot tulajdonít e tekintetben „a kulturális, faji és etnikai kisebbségek részvételének a társadalmi és politikai döntéshozatali eljárásokban”. annak érdekében, hogy a hátrányos megkülönböztetés jobban kiküszöbölhető legyen.⁴⁷ A diszkrimináció tilalmának ilyen privilegizált értelmezése jól illeszkedik az Unió tényleges esélyegyenlőségi politikáihoz.

Ahogy a fentiekből is látszik az Európai Parlament a kisebbségvédelemmel két – egymással komplementer – megközelítésben foglalkozik. A kifejezetten ilyen témájú állásfoglalásai elsősorban a nyelvi kisebbségeket helyezik a középpontba, és konkrét megoldásokat kínálnak, ugyanakkor a másutt előforduló utalások egyértelműen mutatják, hogy az etnikai, vallási (sőt, szexuális és egyéb) kisebbségeket is védelemben kívánja részesíteni, ám az már nem világos, hogy konkrétan (antidiszkriminációs védelmükön kívül) különjogokat is biztosítana-e számukra.

Az Európai Parlamentben a kodifikációs próbálkozások már az 1980-as években elbuktak, de az 1990-es évektől kezdve a legtöbben okafigyottnak is tartották az ilyen kezdeményezéseket, hiszen az Európa Tanács és az EBESZ keretében közben megszülettek a kisebbségi jogok nemzetközi jogi standardjai.

4. A keleti bővítés és a kisebbségek védelme

Az egykori szocialista országok felvétele az Unióba jelentős hatással volt arra, hogy az uniós intézmények és a tagállamok is átgondolják az EU szerepét a kisebbségi kérdés kezelésében. A bővítési politika keretében mindenképp foglalkozni kellett a kisebbségek helyzetével, hiszen olyan országok kérték felvételüket az Unióba, ahol a kisebbségek és a többség kapcsolata gyakran komoly társadalmi, politikai feszültségekkel volt terhes. Az 1990-es évek elején már világosan látszott, hogy középtávon elkerülhetetlen a tagfelvétel, és az EU bővítési politikájával a tagjelöltek gazdasági, politikai stabilizálását is támogatni akarta. A cél az volt, hogy az európai integráció értékeinek a megerősítésével még azelőtt rendeződjenek az etnikai feszültségek is, mielőtt a tagjelölt országok belépnének az EU-ba.

A Parlament nyomására a Tanács és a Bizottság a nyolcvanas évek közepe óta kezdte el az EU külkereskedelmi politikáját az emberi jogok védelmének előmozdítására is felhasználni és 1989-ben – első alkalommal az EU külkapcsolataiban –, a IV. Lo-

⁴⁷ *Official Journal*, 1999, No. C 98, 488.

méi egyezményben⁴⁸ már szerződéses formában is megjelent egy záradék az emberi jogok védelméről. Ebben a szellemben 1995 óta az EU által megkötött stratégiai jelentőségű egyezmények vagy az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatára, vagy – ha EBESZ-tagállam a másik szerződő fél – az EBESZ-okmányokra utalnak. Az emberi jogok mellett ugyancsak a 90-es évek legelején, a Jugoszláviában és a Szovjetunióban megjelenő etnikai konfliktusok hatására, a kisebbségvédelem is megjelent az EU külpolitikai kapcsolataiban. Az akkor még tizenkét tagállam 1991-ben szakértői bizottságot állított fel a Jugoszlávia felbomlása következtében felmerült jogi kérdések elemzésére. Az ún. Badinter-bizottság ennek keretében jelentést készített a kisebbségi jogokról kialakult véleményéről is.⁴⁹ Ennek a jelentésnek a hatására az európai politikai együttműködés keretében a tagállamok külügyminiszterei közös nyilatkozatot fogadtak el az új kelet-európai államok elismerésének alapelveiről.⁵⁰ Ebben a nyilatkozatban egyebek mellett kijelentették, hogy az elismerés egyik feltétele „a nemzeti és etnikai csoportok és kisebbségek jogainak biztosítása az EBEE keretében vállalt kötelezettségeknek megfelelően”.⁵¹ Ezzel a kitételrel tulajdonképpen az Unió a tagállamként való elismerés egyik kritériumaként rögzítette a kisebbségek védelmét.

Hasonlóképpen, a közép- és kelet-európai országokkal a később aláírt partnerségi és együttműködési megállapodásokban is szerepel ilyen kisebbségvédelmi záradék.

Az 1990-es évek európai politikai átrendeződése idején az is felmerült, hogy a kelet- és közép-európai térség kisebbségi problémáit egy újraszabott keretben, nagyhatalmi közbelépéssel rendezzék.

Ezen a területen az EU legjelentősebb vállalkozása – legalábbis amelyhez a bővítésen kívül a legtöbb reményt fűzték az érintettek – a Balladur francia miniszterelnök által kezdeményezett Európai stabilitási egyezmény (ESE) patronálása volt. A közép- és kelet-európai vitás kérdések rendezését célzó stabilitási egyezmény ötlete abból a feltevésből indult ki, hogy az Európai Közösségek gazdasági ereje, politikai befolyása és az esetleges jövőbeni tagság reménye kellő ösztönzést adhat a térség országainak ahhoz, hogy határvitáikat és egyéb nézeteltéréseiket a jószomszédi kapcsolatok kialakítása és a kisebbségek védelme szellemében véglegesen rendezzék.⁵² A cél az volt, hogy az érintett országok kétoldalú szerződésekben rögzítsék a jószomszédi kapcsolatokat, a határok sérthetetlenségét és a kisebbségek védelmét. A felkínált jövőbeni

⁴⁸ Agreement Amending the Fourth ACP-EC Convention of Lomé Signed in Mauritius on 4 November 1995 ACP-CE 2163/95. 5. cikk.

⁴⁹ Ebben a javaslatban egyébként, azóta is egyedülálló módon, a Badinter-bizottság a kisebbségi jogok védelmét *erga omnes* kötelezettségként kezelte.

⁵⁰ Bull. EC 12-1991, 119.

⁵¹ Uo.

⁵² A kezdeményező francia kormány úgy vélte, hogy „ez a konferencia szervezné meg a határ- és kisebbségi problémákkal terhelt közép- és kelet-európai államok közötti preventív tárgyalások kereteit” – idézi Kovács Péter: *i. m.* 146. Lásd még a *Magyar Szemle* 1993. szeptemberi számát.

EU-tagság reménye valóban vonzó volt, de mivel ez semmilyen konkrét előzetes támogatást, felvételi határidőt nem tartalmazott, nem tudott az Unió részéről a hatékony politikai nyomásgyakorlás eszközévé válni. A vitás kérdésekben, különösen a kisebbségek védelmének ügyében az ESE vajmi keveset tudott lendíteni. Amikor 1995-ben Párizsban az EBESZ ötvenkét tagállamának képviselői kézjegyükkel látták el a közös nyilatkozatot, az egyetlen komoly sikernek az ott helyben aláírt magyar–szlovák alapszerződés számított.⁵³ Maga az Egyezmény mindössze egy általános hangvételű, jogilag semmire nem kötelező nyilatkozatból és egy százharminc kétoldalú szerződést felsoroló mellékletből állt, amelyek legnagyobb részét (az ESE-től függetlenül is) már korábban megkötötték. Mivel közös egyezmény sem született, semmilyen ellenőrzési mechanizmus vagy szankcionálási lehetőség nem került napirendre, a nyugat-európai államok inkább az egyezmény meglétét s nem a tartalmát tartották fontosnak. Az aláírást követően azonban nem is az EU, hanem az EBESZ lett az egyezmény letéteményes szervezete, és az EU azóta csak óvatosan vett részt hasonló kezdeményezésben.

Átfogó regionális rendezési kísérletként megemlíthetjük még a Délkelet-európai stabilitási paktumot (DKESP), amelyet 1999-ben – a koszovói háború után – a balkáni térség biztonságának megerősítésére és európai integrációjának támogatására indították el.⁵⁴ Ennek kezdeményezésében azonban már kezdettől nemcsak az EU-tagállamok és a Bizottság játszották a fő szerepet, hanem az Egyesült Államok és más nemzetközi szervezetek (IMF, Világbank) is. A DKESP is foglalkozott az emberi és kisebbségi jogokkal, de elsődleges célja a térség biztonságpolitikai stabilitásának megteremtése, gazdasági fejlesztése és egy „európai perspektíva” felmutatása volt. Az ESE-től eltérően itt a biztonság és a pénzügyi támogatások adták a paktum gerincét. A térség államainak javuló helyzetével összefüggésben a DKESP 2008 februárjában megszűnt, és szerepét – immár kifejezetten az uniós tagság céljával – a Délkelet-európai Együttműködési Folyamat (angol rövidítése: SEECF), valamint a Regionális Együttműködési Tanács (angol rövidítése: RCC) vette át.

A kisebbségek helyzete igazán az egykori szocialista országok csatlakozásának meghirdetésével került a politikai napirendre az EU-n belül. A korábbi bővítéseknél nem merült fel a tagjelöltek társadalmi, politikai berendezkedésére vonatkozó feltételek megjelölése.⁵⁵ A keleti bővítés azonban olyan belső bizonytalanságokkal terhelt

⁵³ Amelynek kisebbségi vonatkozású részére még aznap árnyékot vetett a szlovák fél „ultimátuma” a kollektív kisebbségi jogokra történő utalás korlátozó értelmezéséről.

⁵⁴ A DKESP honlapja: www.stabilitypact.org

⁵⁵ Hosszú ideig az Európai Közösséghez való csatlakozásnak különösebb jogi feltételei nem voltak, azon kívül, hogy a csatlakozó országok jellemzően belső jogrendjüket a közösségi jogi normák átvételéhez igazították, az alapító szerződések annyit írtak elő, hogy csak „európai” államok jelentkezhetnek a tagságra (EUSZ 49. cikk). Először a Maastrichti Szerződéssel került be az, hogy a jelentkező államnak tiszteletben kell tartania a szerződés 6. cikkében felsorolt elveket.

országokat érintett, hogy az EU erős biztosítékokat szeretett volna. Ezért a tagállamok 1993-ban, a koppenhágai csúcstalálkozón politikai feltételeket is szabtak a csatlakozni kívánó államoknak, elvárva egyebek mellett a demokratikus intézményrendszer stabilitását, de az emberi jogok és a kisebbségek védelmét is.

A koppenhágai kritériumok teljesítésének ellenőrzése, illetve a bővítési folyamat során rendszeresen foglalkoztak a kisebbségek helyzetével, leginkább az Európai Bizottság részéről megfogalmazott politikai ajánlások formájában. Az EU-hoz való közeledés első szakaszát jelző ún. Európai Megállapodásokban pusztán a preambulumban említették meg a kisebbségi jogok védelmét, de maga a szerződés nem hivatkozott rá.⁵⁶ Ez már előre jelezte, hogy nem várható, hogy a kisebbségvédelmi feltétel jogi kötelezettségként jelenjen meg a bővítésben. Ezt visszaigazolta az is, hogy az Amszterdami Szerződéssel a Koppenhágában megfogalmazott politikai kritériumokat a kisebbségek védelmére való hivatkozás nélkül emelték be az EUSZ 6. cikkbe, azaz az elsődleges uniós jogba. A tagállamok láthatóan nem akartak a kisebbségek védelmére uniós jogi kötelezettséget vállalni; így a kisebbségvédelemre vonatkozó kritérium akkor is csak politikai eszköz maradt, amikor a Bizottság a bővítési politikájának részévé tette. Az első volt szocialista országokkal 1997-ben megkezdett csatlakozási tárgyalások során a Bizottság rendszeres éves jelentéseiben a tagjelölt országokban élő kisebbségek helyzetét is értékelte. A Bizottság ugyan foglalkozott a tagjelölt országok aktuális kisebbségi problémáival, de már a bővítés kezdetén minden tagjelölt ország esetében úgy találta, hogy azok kisebbségvédelmi gyakorlata megfelel a koppenhágai kritériumoknak. A Bizottság sem alkalmas, sem képes nem volt arra, hogy monitoringmunkájában következetes és egységes értelmezést adjon a „kisebbségvédelem” fogalmáról, így nem alakult ki egyértelmű álláspont a kisebbségi jogok tartalmáról sem. A tagjelölt országok pedig a csatlakozás után jellemzően már nem tartották olyan fontosnak a kisebbségvédelmi kötelezettségvállalásaikat, mint korábban.⁵⁷

Sokszor felmerült, hogy a „nagy keleti bővítés” után a kisebbségek kérdése elhomályosul majd az uniós bővítési politikában, de ez a félelem nem igazolódott be. A bővítés új szakaszát jelenti a nyugat-balkáni országok csatlakozása, ahol a kisebbségi jogok kérdése nagy jelentőséget kapott. A Tanács már 1997-ben úgy döntött, hogy a térség országai akkor vehetnek részt a stabilizálási és társulási folyamatban (Stabilisation and Association Process), ha biztosítják az országuk területén élő etnikai kisebbsé-

⁵⁶ Ez a megfogalmazás még a három balti ország esetében sem kifejezetten a kisebbségi jogok védelmére vonatkozott – noha a balti országoknál az Európai Megállapodás oktatással foglalkozó részében a nyelvtanulás („különösen a kisebbségekhez tartozó személyek számára”) elősegítésében való együttműködés is megjelent.

⁵⁷ Vö.: Vizi Balázs: *Minority Rights in the “New” EU Member States after Enlargement*, in Hannes Swoboda – Jan Marinus Wiersma (eds.): *Democracy, Populism and Minority Rights* (Brussels, PSE/Renner Institut, 2008), 77–85.

gek jogait.⁵⁸ A későbbiekben a CARDS is – a Phare mintájára a térség országainak nyújtott pénzügyi támogatási program – célként fogalmazta meg a kisebbségi jogok védelmének javítását.⁵⁹ Ezt az előcsatlakozási támogatás átalakítása után is megőrizték: az IPA-t (a jelenlegi csatlakozási programot) létrehozó rendelet megerősíti, hogy a támogatás – egyebek mellett – az emberi és kisebbségi jogok védelmét is szolgálja.⁶⁰ A délkelet-európai államokkal folytatott csatlakozási tárgyalásokban – amennyire ezt Horvátország példáján látni lehetett – az Európai Bizottság szakmailag rutinosabban kezelte az emberi jogi és a kisebbségi kérdéseket. Ezt mutatják a kiforrottabb rendszeres éves értékelő jelentések, és az is, hogy az alapjogok és az igazságszolgáltatás ügye külön tárgyalási fejezet alatt, az *acquis* részeként jelent meg.

Annak ellenére, hogy az 1990-es évek elejét jellemző közvetlen biztonságpolitikai aggodalmak a tagjelölt országok kisebbségeivel kapcsolatban halványultak az EU-ban, maga az elv polgárjogot nyert a bővítési politikában. Ez pedig akkor is eredmény, ha a koppenhágai kritériumok értelmezése továbbra is nagyon tág keretek között mozog.

5. Az Unió és a kisebbségvédelem a bővítés után

A keleti bővítéssel együtt az Európai Parlament is újra napirendre tűzte a kisebbségek helyzetének ügyét. Ennek egyik látványos eredménye a Michl Ebner EP képviselő jelentése alapján az Európai Unióban élő kisebbségek nyelveivel kapcsolatban az Európai Bizottságnak megfogalmazott ajánlások parlamenti elfogadása volt.⁶¹ A 2003-as EP-állásfoglalás, részben a bővítés tapasztalataira hivatkozva, felkéri a Bizottságot, hogy a kisebbségi nyelvi jogok helyzetét az EU-n belül is vizsgálja meg, valamint a regionális, kisebbségi nyelveket illesszék be a soknyelvűséget, a nyelvtanulást támogató uniós programokba. Az állásfoglalás melléklete külön ajánlásokat is tesz a Bizottságnak. Ezek között kiemelkedik a Nyelvi Sokszínűség és Nyelvtanulás Európai Ügynökségének felállítására és a kisebbségi nyelveket is felölelő többéves nyelvi program elfogadására tett javaslat. Az Európai Parlament azt is szorgalmazta, hogy az intézmények közötti együttműködést is erősítsék meg a kisebbségekkel kapcsolatos ügyekben. Itt is felmerült, hogy a tagállamok úgy módosítsák az alapító szerződéseket, hogy a kisebbségek jogai is megjelenjenek. Végül a mellékletben szereplő ajánlások egyikeből sem lett semmi, illetve az állásfoglalás egyéb ajánlásai sem valósultak meg.

⁵⁸ Annex III to Council Conclusions, Luxembourg 29/30 April 1997, *EU Bulletin*, 4(1997), 2.2.1.

⁵⁹ Regulation (EC) No. 2666/2000, *Official Journal*, L 306 of 07.12.2000.

⁶⁰ A Tanács 1085/2006/EK rendelete (2006. július 17.) egy előcsatlakozási támogatási eszköz (IPA) létrehozásáról, *Hivatalos Lap* L 210, 31/07/2006 0082 – 0093.

⁶¹ European Parliament resolution with recommendations to the Commission on European regional and lesser-used languages – the languages of minorities in the EU – in the context of enlargement and cultural diversity (2003/2057(INI)) P5_TA(2003)0372.

A keleti bővítés utáni első – már az új tagállamok képviselőivel kiegészült – 2004–2009-es EP-ciklusban is elfogadtak egy állásfoglalást „A kisebbségek védelme és a megkülönböztetés elleni politikák a kibővített Európában” címmel.⁶² A Claude Moraes képviselő jelentése alapján megszövegezett állásfoglalás igyekszik teljes képet adni a kisebbségeket érintő problémákról a bővítés utáni unióban. Egyik kiindulópontja, hogy a kibővített és a további bővítések előtt álló EU kulturális, etnikai sokszínűsége erősödik, ezt értéknek kell tekinteni, és ezért a kisebbségek helyzetével is foglalkozni kell. Másik lényeges eleme, hogy válaszolni kíván arra a „politikai következetlenségre”, hogy bár a kisebbségek védelme része a koppenhágai kritériumoknak, nem része az uniós politikáknak. Ezért javasolja, hogy az EU-n belül fogadják el a „nemzeti kisebbség” definícióját abban a formában, ahogy az az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201/1993-as ajánlásában szerepel.⁶³ Emellett kiemeli azt is, hogy „nem létezik egységes megoldás, amely minden tagállamban javítaná a kisebbségek helyzetét”. Négy javaslatot érdemes kiragadni az állásfoglalásból. Először is felhívja a figyelmet az európai politikai pártoknál is megjelenő kisebbségellenes, kirekesztő megnyilvánulások veszélyeire. Ehhez kapcsolódva az állásfoglalás hangsúlyozza a kisebbségek közéleti részvételének, illetve a mindennapi életben őket érő diszkrimináció elleni küzdelemnek a fontosságát. A második fontos eleme az állásfoglalásnak, hogy „szükségesnek tartja a (nemzeti) kisebbségek, a bevándorlók és a menedéért folyamodók közötti világos különbségtételt”. A harmadik lényeges meglátása az állásfoglalásnak, hogy bár egységes szabályozást alkalmazni nem lehet, de az alapszerződésekben számos olyan cikk található, amely az ET Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény rendelkezéseihez is kapcsolódik. Ezért javasolja, hogy a kapcsolódó cikkek alkalmazását az EU-ban az ET Keretegyezmény rendelkezéseinek megerősítésére is használják, például a kultúra, kutatás, oktatás, szólásszabadság terén. Ezenfelül pedig az állásfoglalás hangsúlyosan említi a többes diszkriminációval sújtott csoportok, különösen a kisebbségekhez tartozó nők helyzetét.

A kisebbségekhez tartozó nők helyzetével többször is foglalkozott a Parlament; 2010-ben külön állásfoglalást is szentelve ennek a csoportnak.⁶⁴ A dokumentum sürgeti a tagállamokat és a Bizottságot, hogy fogadjanak el olyan intézkedéseket, ame-

⁶² Az Európai Parlament állásfoglalása a kisebbségek védelméről és a megkülönböztetés elleni politikákról a bővítés utáni Európában (2005/2008(INI)) P6_TA(2005)0228.

⁶³ „... amely szerint a nemzeti kisebbség egy államban élő személyek olyan csoportja, amely: – az adott állam területén rendelkezik lakóhellyel; – hosszú távú, szilárd és tartós kapcsolatokat tart fenn ezzel az állammal; – különálló etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellegzetességeket mutat; – kellőképpen reprezentatív, noha számban kisebb, mint az adott állam, vagy az adott állam régiója lakosságának többi része; – arra törekszik, hogy együttesen megőrizze azt, ami közös identitásukat képezi, beleértve kultúrájukat, hagyományukat, vallásukat vagy nyelvüket”.

⁶⁴ Az Európai Parlament 2010. szeptember 7-i állásfoglalása az etnikai kisebbségi csoportokhoz tartozó nők társadalmi integrációjáról, P7_TA(2010)0305.

lyek a kisebbségekhez tartozó nők munkaerő-piaci esélyeit, közéleti részvételét segítik. Azt is kérte a Parlament, hogy az Európai Szociális Alapon és a nemzeti szociális alapokon keresztül a Bizottság és a tagállamok indítsanak külön programokat a kisebbségi nők vállalkozásainak támogatására, fejlesztésére. Az állásfoglalás igen következetlenül használja a nemzeti kisebbségek és az etnikai kisebbségek fogalmait, ami arra utal, hogy a kért intézkedéseket a bevándorló etnikai kisebbségekhez tartozó nőkre is értendő.

Ugyancsak a bővítés hozadéka, hogy a romák helyzete az Európai Parlamentben is kiemelt figyelmet kapott az utóbbi években.⁶⁵ A romákkal kapcsolatban nem is a kisebbségi jogok kerülnek rendszerint előtérbe, hanem a Parlament azért emeli ki őket más kisebbségi csoportok közül, mert „a 10–12 millió európai roma továbbra is súlyos és rendszeres megkülönböztetésnek van kitéve az oktatás (elsősorban szegregáció), a lakhatás (elsősorban kényszerkilakoltatások, átlag alatti életkörülmények, gyakran gettóban), a foglalkoztatás (különösen alacsony foglalkoztatási arány) és az egészségügyi ellátórendszerhez és egyéb közszolgáltatásokhoz való alacsony hozzáférés terén, és mivel részvételük a politikai életben megdöbbentően kismértékű”.⁶⁶

6. A kisebbségek számára elérhető uniós jogi intézmények

6.1. Az EU-polgárok jogai

Első helyen a kisebbségi jogoktól távol eső, de a kisebbségek számára is jelentős jogot kell megemlíteni: az EU-állampolgárok szabad mozgáshoz való jogát az unió területén. A legtagabb értelemben az unió egyik tagállamából egy másik tagállamban letelepedett polgárok is, mint például a Luxemburgban élő portugálok vagy a Belgiumban élő olaszok is „kisebbségnek” tekinthetőek. Már önmagában az a tény, hogy az Európai Bíróság következetesen és rendíthetetlenül kiállt az állampolgárság szerinti megkülönböztetés ellen, sokat segített azon, hogy a tagállamokban az uniós polgárok szinte teljesen egyenlő elbánásban részesülnek az állam saját állampolgáraival

⁶⁵ Az Európai Unióban élő romák helyzetéről szóló 2005. április 28-i állásfoglalás, *Hivatalos Lap* C 45. E, 2006.2.23., 129.; Az Európai Unióban élő roma nők helyzetéről szóló 2006. június 1-jei állásfoglalás, *Hivatalos Lap* C 298. E, 2006.12.8., 283.; A romákkal kapcsolatos európai stratégiáról szóló 2008. január 31-i állásfoglalás, *Hivatalos Lap* C 68. E, 2009.3.21., 31; A romák társadalmi helyzetéről és az uniós munkaerőpiachoz való jobb hozzáféréséről szóló 2009. március 11-i állásfoglalás, *Hivatalos Lap* C 87. E, 2010.4.1., 60.; A romákról szóló második európai csúcstalálkozóról szóló 2010. március 25-i állásfoglalás, P7_TA(2010)0085; valamint Az Európai Parlament 2010. szeptember 9-i állásfoglalása a romák helyzetéről és az Európai Unión belüli szabad mozgásról, P7_TA(2010)0312.

⁶⁶ Az Európai Parlament 2010. szeptember 9-i állásfoglalása a romák helyzetéről és az Európai Unión belüli szabad mozgásról, P7_TA(2010)0312, C. pont.

– különösen a szociális ellátások és az oktatás terén.⁶⁷ Ehhez sorolhatjuk azt is, amikor a Bíróság az eredetileg a kisebbségek identitásának védelmére szánt nyelvi jogokat más uniós tagállamok állampolgárai számára is elérhetőnek nyilvánította. Így a Belgiumban és Olaszországban élő német kisebbség regionális szinten biztosított nyelvi jogai más ott tartózkodó uniós polgárt is megilletnek.⁶⁸ Azt is látni lehet, hogy az uniós polgárok egyenlő bánásmódjának politikája egyre szélesebb körben érvényesül. A hagyományos nemzeti kisebbségek, mint például a Szlovákiában, Szlovéniában vagy Romániában élő magyarok számára az anyaországgal való kapcsolattartás az EU-n belül jelentősen könnyebbé válik. A munkavállalók és általában a személyek szabad és a schengeni rendszeren belül akadálytalan mozgása sokat segít az EU-tagállamokban, határ menti térségekben élő kisebbségeknek: nemcsak a személyes kapcsolattartás, de az oktatási, kulturális szolgáltatások vagy a munkaerő-piaci lehetőségek igénybevételeiben is. A valódi különbség egyre inkább a harmadik országok állampolgárai és az uniós polgárok között lesz.

6.2. A diszkrimináció tilalma

A kisebbségeket közvetetten érintő uniós jogi rendelkezések közül kiemelkedik a diszkrimináció tilalma. A hátrányos megkülönböztetés általános tilalma viszonylag új elem az elsődleges jogban. Egyedül a munkaerő-piaci esélyegyenlőség eszméje, valamint a nők és férfiak közötti egyenlő bérezés elve jelent meg már 1957-ben az Európai Közösség alapító szerződésében.

Először az Amszterdami Szerződés teremtette meg a diszkrimináció elleni fellépés széles körű jogalapját, az EKSZ 13. cikkével (a Lisszaboni Szerződés óta az EUMSZ 19. cikke) amely kimondta, hogy „a Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangúlag megfelelő intézkedéseket tehet a nemek, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékosságon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés leküzdésére”. A kisebbségek közül az etnikai kisebbségek védelmére vonatkoztatható rendelkezések kerültek be tehát az elsődleges jogba. Az európai integráció alapját képező szabadságok közül legalább kettő, a munkaerő és a személyek szabad mozgása szempontjából fontos, hogy az Unió küzdjön minden hátrányos megkülönböztetés ellen, így a nemzeti kisebbséghez tartozáson alapuló ellen is. Ez alapján már korábban voltak olyan vélemények, hogy az EKSZ 13. cikke a nemzeti kisebbséghez tartozás miatti diszkriminációt is

⁶⁷ Az Európai Bíróság ítélezési gyakorlatának friss fejleményeiről ezen a téren lásd Eleanor Spaventa – Michael Dougan (eds.): *Social Welfare and EU Law* (Oxford, Oxford University Press, 2005).

⁶⁸ C-137/84 Ministère Public v. Mutsch; C-274/96 Bickel/Franz.

tiltja.⁶⁹ De ez – különösen azóta, hogy az Alapjogi Charta 21. cikke kifejezetten is különbséget tesz – véleményem szerint nem igazolódott be.

Az antidiszkriminációs intézkedéseknek az uniós jogban komoly korlátja azonban, hogy ezek elfogadásához a tagállamok egyetértésére van szükség, ami kényes kérdésekben – márpedig a nemzeti vagy etnikai kisebbségeket érintő diszkrimináció ilyen – irreális feltételnek bizonyulhat. A felsorolásból az is kiderül, hogy ez a cikk csak rejtve tartalmazza a nemzeti kisebbséghez tartozás miatti vagy a nyelvi diszkrimináció tilalmát, így nevesített felhatalmazás híján ezekkel szemben nem adhat alapot uniós fellépéshez. Viszont alapja lehet olyan megerősítő intézkedéseknek, amelyek a felsorolt csoportok – és ez alapján, akár az etnikai kisebbségek – esélyegyenlőségének megteremtését segítik. Az Európai Unióban vannak olyan tendenciák, hogy az egyenlőség elvét ne formális egyenlősítésként, hanem tényleges esélykiegyenlítésnek értelmezzük. Ez legitimálhatná az uniós jog alapján hozott intézkedéseket is. De nem egyértelmű, hogy az ilyen intézkedések pusztán a hátrányok leküzdését vagy akár az érintett egyén, csoport tulajdonságának megerősítését is szolgálhatják-e.⁷⁰ Az EKSZ 13. cikk (ma EUMSZ 19. cikk) mindenestre tág értelmezési keretet ad ehhez. (Korábban voltak olyan javaslatok, hogy egy külön irányelv szülessen a romákkal szembeni diszkrimináció leküzdéséről.⁷¹ Véleményem szerint ennek, vagy egy általánosabb, az etnikai kisebbséghez tartozás miatti diszkrimináció elleni irányelv elfogadásának nem az az akadálya, hogy a 19. cikkben védett tulajdonságok között nem szerepel a kisebbséghez tartozás. Az etnikai diszkrimináció elleni fellépés ehhez elegendő lenne. Sokkal inkább az, hogy a kisebbségi identitás felvállalása miatti megkülönböztetés formáinak meghatározásában bajos lenne konszenzust találni a tagállamok között.)

Alig egy évvel az Amszterdami Szerződés hatályba lépése után, az EKSZ 13. cikk alapján két fontos jogi eszköz született: az ún. Foglalkoztatási Keretirányelv⁷² és az ún. Faji Egyenlőségi Irányelv.⁷³ Az előbbi az említett cikkben felsorolt mindenfajta

⁶⁹ Christophe Hillion: Az Európai Unió bővítése – a tagsági kötelezettségek és a csatlakozási követelmények ütközése a kisebbségvédelem terén, *Pro Minoritate*, 2003/Tél 7.; Gabriel von Toggenburg: The Race Directive: A New Dimension in the Fight against Ethnic Discrimination in Europe, *European Yearbook of Minority Issues* (The Hague, Kluwer Law International, 2003) Vol. 1. 231–244.

⁷⁰ Vö.: Gabriel von Toggenburg: Az Európai Unió kisebbségpolitikája: befejezetlen színdarab három felvonásban, in Tabajdi Csaba (szerk.): *Pro Minoritate Europae – az európai kisebbségekért* (Brüsszel, 2008), 105.; vagy Kristin Henrard: „Equal rights versus special rights?”, report published by the European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2007.

⁷¹ Lásd Olivier de Schutter és az EU Network of Independent Experts in Fundamental Rights szakértői hálózat javaslatát: *Report on the Situation of Fundamental Rights in the European Union and its Member States in 2002*, 179.

⁷² A Tanács 2000/78/EK irányelve a foglalkoztatási és munkahelyi egyenlő bánásmód általános kereteinek a létrehozásáról.

⁷³ A Tanács 2000/43/EK számú irányelve a faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének megvalósításáról.

megkülönböztetés ellen lép fel a foglalkoztatás területén, míg az utóbbi csak a faji vagy etnikai alapú diszkriminációval szemben, de nemcsak a foglalkoztatás területére, hanem az oktatásra, a szociális védelemre vagy az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférésre is vonatkozik. A szabályozási terület miatt ennek az irányelvnek kiemelkedő jelentősége van az etnikai kisebbségek számára. Az irányelv nemcsak az állami hatóságok, intézmények számára tiltja az ilyen megkülönböztetést (vertikális viszonyok), hanem a magánjogi (horizontális) viszonyokban is.

Már a Faji Irányelv preambuluma is hivatkozik olyan forrásokra, amelyek részben a kisebbségeket is érintik.⁷⁴ A hátrányos megkülönböztetés tilalmának viszont nem elsődleges célja a védeni kívánt csoportok vagy személyek identitásának, kultúrájának, nyelvének stb. megőrzése. A diszkriminációellenes politika célja mindig az egyének közötti egyenlőség megteremtése. A Faji Irányelv is ezt az egyenlőséget vallja, amikor a faji vagy etnikai alapú diszkriminációval szemben fellép; célja nem több mint a megkülönböztetés megakadályozása, legfeljebb az okozott hátrány leküzdése. Az Irányelv arra hívja fel a tagállamokat, hogy biztosítsák az egyenlő elbánás elvének érvényesülését (1. cikk). Meghatározza a hátrányos megkülönböztetés fogalmát (2. cikk) és az ezzel szembeni fellépés alapelveit (7–12. cikk). Az Irányelv egyúttal kifejezetten elismeri a pozitív megkülönböztetés fontosságát (5. cikk),⁷⁵ ami azt jelenti, hogy egy egyént vagy csoportot megengedett előnyben részesíteni a tényleges egyenlőség megvalósítása érdekében. Igaz, nem ír elő az államok számára tevőleges intézkedéseket a hátrányos helyzetű etnikai, faji csoportok egyenlőségének megteremtése érdekében, de az 5. cikk a megerősítő intézkedéseket legitimálja, amennyiben egy tagállam ilyeneket alkalmaz. A Tanács, szemben a Parlament megközelítésével, itt is jóval visszafogottabb álláspontot foglalt el az esélyegyenlőség értelmezésében: ugyanis nem kötelezettésként, hanem csak lehetőségeként fogalmazza meg a pozitív állami intézkedéseket.

Mégis, a közvetett és a közvetlen megkülönböztetés tilalmával az irányelv igen erős kötelezettségeket ró a jogalanyokra. A végrehajtás a tagállamok nemzeti intézményeinek feladata, de a Faji Irányelv mindenestre ma a legerősebb uniós jogi eszköz, amely az etnikai kisebbségek számára is elérhető.

⁷⁴ Például megemlíti a helsinki Európai Tanács 2000-es munkaerő-piaci iránymutatásait [Employment Guidelines for 2000], amelyben egyebek mellett az olyan csoportokkal szembeni diszkrimináció elleni fellépést célozza, „mint amilyenek az etnikai kisebbségek”. Továbbá, az Európai Bizottság „Rasszizmus, idegengyűlölet és antiszemitizmus leküzdéséről a csatlakozó országokban” c. nyilatkozata több helyen is foglalkozik a közép- és kelet-európai tagjelölt országokban élő nemzeti kisebbségek helyzetével. Lásd: COM(1999)256, 1999. május 26.

⁷⁵ 5. cikk: „A teljes egyenlőség gyakorlatban történő biztosítása érdekében az egyenlő bánásmód elve nem gátolhatja meg egyetlen Tagállamot sem abban, hogy a faji vagy etnikai származásával kapcsolatos hátrányok megelőzése vagy kompenzálása érdekében specifikus intézkedéseket fogadjon el vagy tartson fenn.”

6.3. A kulturális sokszínűség – kultúra és oktatás

A Maastrichti Szerződés fogalmazott meg először uniós hatásköröket a kultúra (ma EUMSZ 167. cikk) és az oktatás (ma EUMSZ 165. cikk) területén, amelyek a kisebbségek számára is relevánsak lehetnek. Az EU-nak természetesen mindkét területen csak kiegészítő hatásköre van, a tagállami szabályozás az elsődlegesen rendelkezésre álló jogalap arra, hogy a kultúra, az oktatás területén is közösségi programokat indítsanak, ilyenek voltak például a Kultúra 2000, a Media Plus stb. Már az 1990-es években megjelentek olyan törekvések, hogy a Bizottság a kisebbségi kultúrákat, nyelveket is támogassa az ilyen programok keretében. Ma leginkább a regionális és kisebbségi nyelvek felkarolásában érhető ez tetten – azaz olyan nyelvek támogatásában, amelyek nem hivatalos nyelvek az Unióban. Ki lehet emelni a nyelvi sokszínűséget támogató hálózatot (Network to Promote Linguistic Diversity), amelynek célja, hogy azokat a szervezeteket népszerűsítse, amelyek egy-egy kisebb, kevésbé használt nyelv támogatásában tapasztalatokkal rendelkeznek. Ezen felül a Bizottság nyelvvédő szervezeteket is támogat, és törekszik arra, hogy az uniós pályázati lehetőségek a kisebbségi, regionális nyelvi közösségek körében is ismertek legyenek.⁷⁶ A most futó, 2007 és 2013 közötti időszakra szóló Kultúra program annyiban érintheti a kisebbségeket, hogy nem zárja ki a kisebbségi szervezeteket abból, hogy például határokon átnyúló kulturális együttműködésre pályázzanak. De, sajnos, például a műfordítási támogatásoknál a támogatható nyelvek csak „a részt vevő országok hivatalos nyelvei, valamint a latin és az ógörög”.⁷⁷ A 2013-tól induló új pénzügyi program előkészítése már javában tart, és a társadalmi konzultáció eredményeit összefoglaló jelentésében a Bizottság is kiemelte, hogy a kisebbségi nyelvek különös figyelmet érdemelnek a jövőben az európai kulturális sokszínűség támogatása során.⁷⁸ Csak remélni lehet, hogy ez a megközelítés a végleges programtervben is megjelenik majd.

7. Az alapjogok védelme az EU-ban

A Lisszaboni Szerződéssel az elsődleges jog részévé vált Alapjogi Charta 21. cikke kimondja, hogy „(1) Tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet,

⁷⁶ Lásd: http://ec.europa.eu/languages/languages-of-europe/regional-and-minority-languages_hu.htm

⁷⁷ Hivatalos nyelveken ebben az esetben az adott országok alkotmányában vagy alaptörvényeiben meghatározott hivatalos nyelveket kell érteni. Európai Bizottság Oktatási, Audiovizuális és Kulturális Végrehajtó Ügynökség: *Programkalauz, Kultúra program 2007–2013* (Brüsszel, 2010).

⁷⁸ European Commission Directorate General for Education and Culture: Information Note on the Public Consultation on a Future European Union Culture Programme.

születés, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés” (kiemelés tőlem). Itt nemcsak a kisebbséghez tartozás, hanem az EUMSZ 19. cikkhez képest hét más tulajdonság is megjelenik, amelyek alapján tiltott a hátrányos megkülönböztetés. De ez nem ad jogalkotási felhatalmazást az uniós intézményeknek, tehát az elsődleges jog alapján továbbra is a 19. cikk szűkebb listája az irányadó. Az Alapjogi Charta megfogalmazása sem a 19. cikkben foglalt diszkriminációfogalom tisztázására irányult, hanem arra, hogy egységes keretben jelenítse meg az alapszerződések, az Emberi jogok európai egyezményének 14. cikke (itt szerepel a nemzeti kisebbséghez tartozás alapján való megkülönböztetés) és – a genetikai tulajdonság tekintetében – az Európa Tanács Emberi jogokról és biomedicináról szóló egyezményének 11. cikkét.

Az, hogy a 2000-ben elfogadott Alapjogi Charta a Lisszaboni Szerződéssel az elsődleges uniós jog része lett, komoly előrelépést jelent az alapvető emberi jogok védelmében.⁷⁹ Az idézett 21. cikkben a „nemzeti kisebbséghez tartozás” fogalmának megjelenése nem is elsősorban az uniós jogban már korábban is nyitott és általános diszkriminációtilalom pontosítása szempontjából fontos, hanem azért, mert eljöhett az idő, amikor az Európai Bíróság olyan jogesettel találkozik, amelynek kapcsán ennek a cikknek az értelmezésére is szükség lesz. Szemben az alapértékeket megfogalmazó 2. cikkel, itt kifejezetten a „nemzeti kisebbséghez” tartozás szerepel védett tulajdonságként, így adott pillanatban a Bíróság is rákényszerülhet ennek a – nemzetközi jogban megszokott – fogalomnak a meghatározására.

Az Alapjogi Charta másik, a kisebbségeket is érintő 22. cikke általános kötelezettséget fogalmaz meg az EU számára, amikor spártai egyszerűséggel kimondja, hogy „Az Unió tiszteletben tartja a kulturális, vallási és nyelvi sokféleséget”. A Charta szövegezésének időszakában még voltak olyanok, akik ezt a cikket a kisebbségi jogok hallgatólagos elismeréseként értékelték. Sajnos, még a Charta értelmező indoklása sem erősíti ezt meg: nem említi, hogy a sokféleség fogalma a kisebbségekre utalna. Valójában inkább olyan érzésünk támadhat, hogy a cikk ebben a formájában egy „nesze-semmi-fogd-meg-jól” rendelkezés lett, amely formailag minden érdekeltet kielégíthet. Régóta tart ugyanis a vita az Unióban arról, hogy vajon az integráció jelmondatában is („egység a sokféleségben”) használt „sokféleség” mire utal: csupán a *tagállamok közötti* kulturális, nyelvi stb. különbségekre – vagy a *tagállamokon belüli* sokféleségre is?⁸⁰ A Char-

⁷⁹ Az EUSZ 6. cikk 1. bek. így fogalmaz: „Az Unió elismeri az Európai Unió Alapjogi Chartájának 2000. december 7-i, Strasbourgban 2007. december 12-én kiigazított szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket; e Charta ugyanolyan jogi kötéserővel bír, mint a Szerződések. A Charta rendelkezései semmilyen módon nem terjesztik ki az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit.” Lásd még jelen kötetben a „Sok hűhó semmiért” – a kisebbségi jogok megjelenése az uniós jogban c. tanulmányban: „Az Unió értékei és az alapvető jogok tiszteletben tartása (EUSZ 2. és 6. cikkek)”.

⁸⁰ Erről lásd Gabriel N. Toggenburg: „Unity in diversity”: searching for the regional dimension in the context of a somewhat foggy constitutional credo, in Roberto Toniatti et al. (eds.): *An ever more complex Union. The regional variable as missing link in the European Constitution* (Baden-Baden, Nomos, 2004), 27–56.

ta 22. cikke ezt a kérdést nem oldja meg, hiszen annyira általános megfogalmazást használ, hogy abba mindkét értelmezés belefér. Így változatlanul igaz marad, hogy a kisebbségi jogok pártolói csak meggyőző kreativitással tudják ezt a cikket a kisebbségek védelmében felhasználni az EU-ban.

7.2. Egy új intézmény: az Alapjogi Ügynökség

Az uniós alapjogvédelem megerősödésének egy másik jele, hogy az intézményi reformok között, izgalmas előrelépésként, a Tanács 2007-ben létrehozta az Alapjogi Ügynökséget.⁸¹ A bécsi székhellyel életre hívott ügynökség az 1997-től működő Raszizmus és Idegengyűlölet Európai Megfigyelőközpontja helyébe lépett. Az ügynökség célja az, hogy az alapvető jogok tekintetében segítséget és tanácsot nyújtson az EU és a tagállamok intézményeinek és hatóságainak az európai uniós jog végrehajtása során. Határkörei igen korlátozottak, nem rendelkezik semmilyen döntési jogkörrel és egyéni panaszok elbírálására sincs hatásköre. Az alapító rendelet értelmében tevékenysége csak a közösségi jog alkalmazásával kapcsolatos kérdésekre terjed ki.⁸² Fő feladatai az alapjogok EU-ban való érvényesülése terén három részre oszthatóak: a) adatgyűjtés, elemzés, kutatás, b) az EU intézmények, tagállamok részére tanácsadás és c) kommunikációs tevékenységek, társadalmi kapcsolatok építése. Az Ügynökség munkáját a Parlamenttel való konzultációt követően a Tanács határozza meg, többéves keretprogram elfogadásával. A 2007 és 2012 közötti időszakban a Tanács a kisebbségek szempontjából két releváns területet jelölt meg: a rasszizmus és intolerancia elleni küzdelmet, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmát.⁸³ Ezen kívül az adhat még támpontot a kisebbségi jogok érvényesülésének vizsgálatában, hogy az ügynökségnek együtt kell működnie az EBESZ-szel és az Európa Tanáccsal is, így az együttműködés a kisebbségi ügyekben is elképzelhető.⁸⁴ Az Európai Parlament ugyan lobbizott azért, hogy konkrétabb formában is megjelenjenek a hagyo-

⁸¹ A Tanács 168/2007/EK rendelete az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének létrehozásáról, *Hivatalos Lap* L 53/2., 2007.2.22.

⁸² 3. cikk, 3. bek.

⁸³ A Tanács 2008. február 28-i határozata a 168/2007/EK rendeletnek az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége 2007–2012 közötti többéves keretének elfogadása tekintetében történő végrehajtásáról (2008/203/EK), *Hivatalos Lap* L 63/14–15. 2008.03.07. 2. cikk: „a) rasszizmus, idegengyűlölet és a kapcsolódó intolerancia; b) a nemi, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékonyságon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló, vagy kisebbségekhez tartozó személyek elleni megkülönböztetés vagy ezen szempontok bármiféle kombinációján alapuló megkülönböztetés (többszörös megkülönböztetés); c) sértettek kártérítése; d) a gyermekek jogai, ideértve a gyermekvédelmet is; e) menekültügy, bevándorlás és a bevándorlók integrációja; f) vízum és határellenőrzés; g) az Unió állampolgárainak részvétele az Unió demokratikus működésében; h) információs társadalom, különösen a magánélet tiszteletben tartása és a személyes adatok védelme; i) a hatékony és független igazságszolgáltatáshoz való jog.”

⁸⁴ Vö.: az Alapjogi Ügynökséget megalapító tanácsi rendelet II. fejezete.

mányos nemzeti kisebbségek a keretprogramban, de ez a javaslat elbukott.⁸⁵ Így csak a kisebbséghez való tartozás miatti megkülönböztetés vizsgálata került be a tanácsi határozatba. A keretprogramon belül azonban az éves munkaprogram meghatározásában elég tág mozgásteret van az ügynökségnek arra, hogy a kisebbségekkel foglalkozzon. Ezt jelzi, hogy az Európai Parlament kérésére 2011 őszén az ügynökség külön jelentést adott ki a kisebbségek védelméről.⁸⁶ A jelentésben kimondottan tágran értelmezett „kisebbség”-fogalmat használtak. A hagyományos nemzeti vagy etnikai, nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek mellett, a jelentésben az egyik tagállamból a másikba költözők helyzetét is érintették (ez a jelentés viszont a szexuális kisebbségek helyzetét nem vizsgálta). Az ügynökség jelentése sorra veszi az elsődleges és másodlagos uniós jogban elérhető eszközöket, valamint a kisebbségeket leginkább érintő problémákat. Megállapítja, hogy mindegyik tagállamnak számos olyan nemzetközi jogi vállalása van az emberi jogok védelme terén, amely felöleli a kisebbségekhez tartozó személyek jogait is. Ezért az uniós jogot pusztán kiegészítésnek lehet tekinteni, amely – az Alapjogi Chartát is ideértve – az uniós jog alkalmazása során is megköveteli ezeknek az emberi jogi elveknek a tiszteletben tartását. A jelentés összességében kedvezően értékeli, hogy a Lisszaboni Szerződés óta az elsődleges jogban – az Alapjogi Chartával is – elismerték a kisebbségek jogait. Ugyanakkor a dokumentum a gyakorlati tapasztalatok, adatok elemzése során egyedül a hátrányos megkülönböztetéshez kapcsolódó problémákat emeli ki. A jelentés hangsúlyozza, hogy az „unió”-nak nincs jogköre arra, hogy átfogó kisebbségi politikát alakítson ki, de annyit tehet, hogy a számos területen érvényesülő esélyegyenlőségi agenda előnyeit a kisebbségek is élvezzék, amennyire lehet.”⁸⁷

8. A kisebbségek jogai az Európai Bíróság ítélezési gyakorlatában

Az Európai Bíróság már az integráció első szakaszában aktív szerepet vállalt abban, hogy az emberi jogok védelmét a közösségi jog alapelveként határozzák meg (ahogy az „a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiban” megjelenik), akkor, amikor a Római Szerződésben az alapjogok védelme még nem szerepelt.⁸⁸ A kisebbségi jogok viszont, konszenzus és vonatkozó uniós jogi rendelkezés hiányában, nem jelentek meg a Bíróság ítéleteiben. A kisebbségvédelem lényegét adó, az identitás megőrzésé-

⁸⁵ Az Európai Parlament jogalkotási állásfoglalása P6_TA(2008)0014. A Bizottság által a Tanácsnak javasolt 2013–2017 közötti keretprogramban a romaintegráció mellett a nemzeti kisebbségekkel szembeni diszkrimináció is hangsúlyt fog kapni. Brussels, 13.12.2011 COM(2011) 880 final. 2011/0431 (APP)

⁸⁶ *Respect for and protection of persons belonging to minorities 2008-2010* (Vienna, European Union Fundamental Rights Agency, 2010).

⁸⁷ *Uo.* 73. o.

⁸⁸ C-29/69, Erich Stauder [1969] para. 7; C-11/70, Internationale Handelsgesellschaft [1970].

hez kapcsolódó jogok még közvetve sem merültek fel így a Bíróság előtti ügyekben. Ugyanakkor a személyek szabad mozgásának elvével kapcsolatban voltak olyan ügyek a Bíróság előtt, amelyek nyelvhasználati jogokat is érintettek.⁸⁹ A Bíróság, ezekben az ítéletekben is határozottan kiállt a tagállamok állampolgárai közötti megkülönböztetés tilalma mellett, és elsősorban a munkavállalók és személyek szabad mozgásának elvét védelmezte. Bár a *Bickel/Franz*-esetben a Bíróság elismerte, hogy „legitim cél lehet” egy kisebbség védelme, és ezért önmagában nem ellentétes a közösségi joggal, ha ennek érdekében preferenciális intézkedéseket hoznak, de adott helyzetben a nyelvi jogok terén (itt a bírósági eljárásban) a kisebbségek számára biztosított jogokat az ott tartózkodó más tagállamok állampolgárai számára is meg kell adni.

Összességében az látszik, hogy a Bíróság óvakodott attól, hogy a kisebbségek nyelvi jogait elismerje, és ítéleteiben mindenekelőtt az uniós szabadságok védelmét helyezte előtérbe.⁹⁰

Viszont a Bíróság tartózkodott attól, hogy bármely ítéletében is kimondja a kisebbségi és a hivatalos, nemzeti nyelvek egyenlő kulturális értékét. Ugyanakkor ezt a logikát megfordítva azt is láthatjuk, hogy a Bíróság a kisebbségek vagy egy veszélyeztetett nyelv védelme érdekében tett pozitív intézkedéseket sem tarthatja diszkriminatívnak. Összevetve az alapvető jogok területén végzett jogfejlesztő ítélkezési gyakorlatával, illetve az Emberi Jogok Európai Bíróságának a kisebbségi jogokat értelmező szerepével, valójában az derül ki, hogy a Bíróság a jelenlegi uniós szerződések alapján nem alkalmas arra, hogy a kisebbségi különjogokkal kapcsolatos kérdéseket kellő érzékenységgel kezelje.⁹¹

9. A Lisszaboni Szerződés újdonságai

Már a 2004-ben megbukott Alkotmányos Szerződésben is megjelentek azok a módosítások, amelyek a kisebbségek számára újdonságot jelentenek. A 2009-ben hatályba lépett Lisszaboni Szerződés megőrizte ezeket az újításokat az elsődleges jogban. A legszembeszökőbb változás, hogy az európai integráció történetében először megjelenik az alapító szerződésben a „kisebbségek” kifejezés. A korábbi – az Amszterda-

⁸⁹ C-137/84, *Mutsch*, [1985], C-274/96, *Bickel & Franz*, [1998], C-379/87, *Groener*, [1989], C-281/98, *Angonese* [2000].

⁹⁰ Ettől egyedül a Groener-ügyben tért el, amikor egy hivatalos, nemzeti státuszt élvező, de kisebbségi helyzetben lévő nyelv, az ír, kulturális értékét ismerte el és fogadta el a praktikus munkaerő-piaci érvekkel szemben. Erről, a Bickel/Franz-ügyről és más vonatkozó bírósági döntésekről bővebben lásd jelen kötet „Nyelvhasználat, kisebbségi nyelvek...” c. tanulmányát: „Az Európai Bíróság és a nyelvi jogok”.

⁹¹ Annaleen van Bossuyt: Fit for Purpose or Faulty Design? Analysis of the Jurisprudence of the European Court of Human Rights and the European Court of Justice on the Legal Protection of Minorities, *Journal of Ethnopolitical and Minority Issues*, 2007/1. 1–20.

mi Szerződés módosításai után is megmaradt – „kettős mérce” tehát megszűnt: ahogy a koppenhágai kritériumok megkövetelik a tagjelölt államoktól a kisebbségek védelmét, úgy az EUSZ új 2. cikke is az unió alapértékei között ismerte el „a kisebbségekhez tartozó személyek jogait”. Annak ellenére, hogy jelentős lépés az uniós jog fejlődésében, a megfogalmazás rendkívül óvatos. Nem csoportjogokról szól, és nem is ismeri el a „kisebbségi csoportokat”. De az is világos, hogy ez a kiegészítés nem arra utal, hogy az unió tiszteletben tartja a történetesen kisebbséghez tartozó egyének alapvető emberi jogait is (ahogy erre De Witte rámutatott: ezért felesleges lett volna beilleszteni ezt a klauzulát).⁹² A cél inkább az lehetett, hogy a nemzetközi jogban bevált szófordulattal („kisebbséghez tartozó személyek”) az uniós jogban is elismerjék az emberi jogok részeként az egyének csoportidentitáshoz való jogát. Ez nem teremt új jogalkotási hatásköröket az EU-ban, nem biztosít csoportjogokat a kisebbségeknek, de megerősíti azokat a tagállami politikákat, amelyek elismerik és védik a kisebbségek különjogait.

Az óvatosság azért is indokolt lehetett a kitétel megfogalmazásakor, mert az EUSZ 7. cikke értelmében eljárás indulhat azzal a tagállammal szemben, amely a 2. cikkben felsorolt értékeket megsérti, és ez az eljárás akár az érintett tagállam tanácsi szavazati jogának felfüggesztéséhez is vezethet.

Ugyancsak fontos fejlemény, hogy a Lisszaboni Szerződés „átfogó alkalmazási kötelezettséget” (‘mainstreaming’) fogalmaz meg a diszkrimináció tilalma tekintetében.⁹³ Az EUMSZ 10. cikke kimondja „politikái és tevékenységei meghatározása és végrehajtása során az Unió küzd mindenfajta nemen, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékoságon, életkoron vagy szexuális irányultáson alapuló megkülönböztetés ellen”. Ez azt jelenti, hogy az EU nemcsak tiltja a bizonyos tulajdonságok alapján való megkülönböztetést, hanem mint jogalkotó és jogalkalmazó is folyamatosan küzd ez ellen. Bizonyos értelemben ez magyarázhatja, hogy ez a rendelkezés nem az Alapjogi Charta 21. cikkében megfogalmazott tulajdonságokat sorolja fel, hanem az EUMSZ 19. cikkének felsorolását idézi. Így az etnikai vagy vallási diszkrimináció elleni küzdelem is minden uniós politika és intézkedés egyik célja lett, de például a nyelvi vagy a nemzeti kisebbséghez tartozás miatti diszkrimináció viszont kimaradt. Még ha a Charta értelmében tilos is a nyelvi vagy nemzeti kisebbséghez tartozás miatti megkülönböztetés, az EUMSZ 19. cikk nem ad felhatalmazást arra, hogy ezekkel szemben az uniós intézmények aktívan fellépjenek, intézkedéseket hozzanak.

⁹² Bruno de Witte: The constitutional resources for an EU minority policy, in Gabriel N. Toggenburg (ed.): *Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward* (Budapest, LGI, 2004), 111.

⁹³ Ez azt jelenti, hogy az EU minden politikájában és intézkedésében érvényesíteni kell az egyenlőség és a diszkrimináció tilalmának elvét. Lásd részletesen: *European Commission Compendium of practice on Non-discrimination/Equality Mainstreaming* (Brussels, 2011).

A Lisszaboni Szerződés az Unió célkitűzéseit is újrafogalmazta. Az EUSZ 3. cikke tartalmazza azokat a célokat, amelyek az integrációt vezérlik. Ezek között találunk olyat is, amely – megfelelő értelmezéssel – a kisebbségek helyzetével kapcsolatban is segíthet felhívni a figyelmet az EU politikai felelősségére. Az EUSZ 3. cikk 3. bek. utolsó mondata ugyanis megerősíti a kulturális sokféleség értékét, amikor rögzíti, hogy: *„Az unió tiszteletben tartja saját kulturális és nyelvi sokféleségét, továbbá biztosítja Európa kulturális örökségének megőrzését és további gyarapítását.”* A kulturális és a nyelvi sokféleség értelmezésével kapcsolatban már fent említett bizonytalanságok itt is érvényesek, de megfordítva úgy is értékelhető ez, hogy a fenti cikk sem zárja ki eleve a kisebbségeket az unió nyelvi, kulturális sokszínűségéből. Ehhez kapcsolódik a kultúrák és a kulturális örökség támogatását is érintő EUMSZ 167. cikk (1) bek., amely szerint *„Az Unió hozzájárul a tagállamok kultúrájának⁹⁴ virágzásához, tiszteletben tartva nemzeti és regionális sokszínűségüket, ugyanakkor előtérbe helyezve a közös kulturális örökséget.”* A 2. bek. pedig kiegészítő hatásköröket is megállapít ennek a célnak a végrehajtására a következő formában: *„Az Unió fellépésének célja a tagállamok közötti együttműködés előmozdítása és szükség esetén tevékenységük támogatása és kiegészítése a következő területeken:*

- az európai népek kultúrája és történelme ismeretének és terjesztésének javítása;
- az európai jelentőségű kulturális örökség megőrzése és védelme;
- nem kereskedelmi jellegű kulturális cserék;
- művészeti és irodalmi alkotás, beleértve az audiovizuális szektort is.”

Ez a megfogalmazás megint elég tág ahhoz, hogy az „európai népek” vagy az „európai kulturális örökség megőrzése” fogalmába a kisebbségi kultúrák is beleérthetők legyenek. Sajnos itt is – mint a kulturális sokszínűség megfogalmazásánál – kellő jóakarat és rugalmasság szükséges a jogértelmező részéről ahhoz, hogy az ebből származó előnyök a kisebbségeket is érintsék.

9.1. Az európai polgári kezdeményezés

A Lisszaboni Szerződéssel az EUSZ 11. cikke bevezette az európai polgári kezdeményezést, amelynek az a célja, hogy az EU polgárai közvetlen befolyást szerezzenek az uniós jogalkotási kezdeményezésekre. A 2011-ben elfogadott hatályba léptető ren-

⁹⁴ A szerződés magyarra fordított változata egyes számban említi a tagállamok „kultúráját”, ami azt az értelmezést támogatja, hogy a tagállamok közötti kulturális sokszínűséget védi a cikk, de más hiteles nyelveken viszont egyértelműen a tagállamok „kultúráinak” (többes számban) virágzásáról van szó, ami könnyebben összeegyeztethető a cikk sugalmazott kettős értelmezésével; azzal, hogy nemcsak a tagállamok között, hanem a tagállamokon belüli kulturális sokszínűség tiszteletben tartásáról is szól. Lásd még a jelen kötet „Nyelvhasználat, kisebbségi nyelvek...” c. tanulmányát: „A Lisszaboni Szerződés és a nyelvi sokszínűség”.

delet⁹⁵ értelmében legalább hét uniós tagállamból egymillió uniós polgár aláírásával lehet a Bizottsághoz fordulni, hogy hatáskörén belül valamely témában jogalkotási kezdeményezéssel éljen. Természetesen csak olyan kérdésben lehet a Bizottsághoz fordulni, ami az uniós jog végrehajtását szolgálja, és az alapszerződések alapján uniós hatáskörbe tartozik. Sokan remélik, hogy ilyen polgári kezdeményezések révén áttörést lehet majd elérni a kisebbségi jogok tematizálását illetően az EU-ban. Ennek – a kulturális hatáskörökön belül – elsősorban a kisebbségi nyelvek támogatása terén lehet realitása.

9.2. A nyílt koordinációs együttműködés

Az Európai Unióban a nyílt koordinációs módszer (Open Method of Coordination) egy olyan laza, kormányközi együttműködési forma, amely politikailag kényes területeken is jól alkalmazható. A szociális politikában már volt példa az alkalmazására, a kisebbségekkel kapcsolatban viszont nem alkalmazták még, pedig – akárcsak az esélyegyenlőségi politikák terén – itt is alkalmas lehetne ez a forma arra, hogy a tagállamok közös célokat valósítsanak meg. A nyílt koordinációs módszer ugyanis egy több szakaszból álló folyamatot takar. A mechanizmus lényege, hogy a tagállamok stratégiai döntését követően – azaz, hogy milyen területen indítsák el a nyitott koordinációt – a Bizottság konkrét vezérlőelveket, valamint ezek megvalósítására cselekvési terveket dolgoz ki, amelyet aztán a tagállamok jóváhagyásával nemzeti vagy regionális politikai szinten ültetnek át a gyakorlatba. A végrehajtásról a tagállamok szakminisztériumai tesznek jelentést a Bizottságnak, amelyet aztán a Tanács ellenőriz, és ajánlásokat fogalmazhat meg a tagállamoknak. Az eljárás mindenestre hatékony, mert uniós jogalkotás nélkül, a tagállamok felelősségi körében tudnak közös célok érdekében intézkedéseket hozni. A kisebbségekkel kapcsolatban valószínűleg az lenne a legnagyobb kihívás, hogy az első szakaszban sikerülhet-e a tagállamoknak egyezsége jutni, hogy milyen területen kívánják a nyílt koordinációs mechanizmust elindítani. A folyamat ugyanis csak valamilyen uniós jogi felhatalmazás vagy tanácsi döntés alapján indulhat el, márpedig mindkettő a tagállamok egyetértését feltételezi. Mégis fontos előrelépés lenne, ha a tagállamok – uniós jogi kötelezettségek nélkül – megkísérelnék a hagyományos nemzeti kisebbségek társadalmi elismertségének támogatására is igénybe venni a nyílt koordináció lehetőségét. Ezzel ugyanis saját tapasztalataikat, jó gyakorlataikat, megoldási javaslataikat termékeny párbeszéd keretében tudnák megosztani és fejleszteni.

⁹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011 sz. rendelete a polgári kezdeményezésről, *Hivatalos Lap* L65-/1-9. 2011.03.11.

10. A romák az Európai Unióban

Az EU visszafogottsága a kisebbségekkel szemben mégsem egyöntetű, a számos kisebbségi csoport között van ugyanis egy kivétel: a romák sorsának rendezését a tagállamok és az EU-intézmények is nyíltan felvállalják. Az Európai Unió a bővítési folyamatban kiemelt figyelemmel kísérte a romák helyzetét a tagjelölt országokban. Sőt, a bővítés után is külön programokat indítottak a romák számára számos közpolitikai területen. Mivel azonban nincs elismert kisebbségpolitikai keret az unióban, amely a romák támogatását megalapozná, elsősorban az esélyegyenlőség és az uniós polgárok közötti egyenlőség elve alapján fogalmazzák meg a támogatási célokat. Az uniós jog értelmezése lehetőséget adna arra, hogy a romák kisebbségi jogait is megerősítsék, de – éppen világos uniós hatáskör hiányában – a romák támogatása nem a romák kisebbségi jogainak védelméről szól. A legtöbb intézkedés a társadalmi felzárkóztatást, a diszkrimináció elleni küzdelmet és a társadalmi integrációt célozza.⁹⁶ Tehát az uniós jog alapján megfogalmazott célok és intézkedések nem alkalmasak arra, hogy a romák identitásának megőrzését, sajátos kisebbségi jogait támogassák.

Az a tény, hogy a romák számos EU tagállamban nagy lélekszámban, nagyon hasonló társadalmi helyzetben élnek, két területen vet fel jelentős problémákat: a) az egész EU gazdasági versenyképessége szempontjából probléma, hogy egy ekkora tömeg szinte teljesen kívül marad a gazdasági, munkaerő-piaci integrációból és b) helyzetük jelentős szociális, migrációs feszültségek forrása, valamint az érintett tagállamok számára komoly költségvetési terheket is jelent ezen feszültségek kezelése. A gazdasági megfontolásokon kívül ugyancsak hozzájárul a romák problémáinak európai tematizálásához, hogy egy társadalmilag töredezett, más etnikai, nemzeti kisebbségekhez képest politikailag szervezetlen, és anyaállammal nem rendelkező népcsoportról van szó. Az uniós kezdeményezéseket a romák helyzetének javítása terén nem a kisebbségi jogok védelmének eszméje vezérli, hanem sokkal inkább egy etnikai alapon körülhatárolható csoport kiszolgáltatottságának – és az ezzel járó politikai, társadalmi veszélyeknek – mérséklése. Ezt tükrözik azok az intézkedések is, amelyek az EU-ban az utóbbi években a romák felzárkóztatása érdekében születtek,⁹⁷ és ezt igazolja a 2011-ben elfogadott európai roma keretstratégia is.

⁹⁶ Ezekről az intézkedésekről, programokról összefoglalóan a Bizottság honlapján lehet tájékozódni, http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/index_en.htm

⁹⁷ Vö.: Tóth Judit: Az európai romabefogadás és -stratégia integrálási esélyei – csak hosszabb távon, *Európai Tükör*, 2011/3. 22–28. és Tóth Judit: Romák a kibővített Európai Unióban – jogi szemmel, *Scientia Juris Magyar–Román Jogtudományi Közlöny*, 2012/1–2. 5–23.

10.1. Az európai roma keretstratégia

A romák problémáinak politikai tematizálása tehát az Európai Unión belül sokkal elfogadottabb lehetett, mint bármilyen más etnikai, nemzeti kisebbség problémáié. Ezt mutatja az is, hogy az elmúlt években az Európai Parlament az EU-n belül élő több száz kisebbség közül egyedül a romák társadalmi integrációjával, munkaerő-piaci helyzetével, oktatási és szociális szolgáltatásokhoz való hozzáférésük miatti aggodalmakkal foglalkozott külön határozatokban.⁹⁸

Bár a közösségi jog nem ad konkrét felhatalmazást az EU-intézményeknek a romák gondjainak kezelésére, az Európai Bizottság szintén igyekezett beépíteni a közösségi politikákba és programokba a romákat érintő intézkedések támogatását, és az egyes közösségi kezdeményezésekben javítani az intézmények közötti együttműködést. Néhány terület – amely vagy a tagállamokkal megosztott uniós hatáskörbe, vagy a tagállami intézkedéseket kiegészítő uniós intézkedésekre jogosító hatáskörbe tartozik – különösen érintheti a romákat.⁹⁹ A területi és társadalmi kohéziós politikákat – mindenekelőtt az Európai Szociális Alapon keresztül¹⁰⁰ –, a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelmet,¹⁰¹ az uniós polgárság intézményét (megkülönböztetés nélküli szabad mozgás, letelepedés és munkavállalás joga)¹⁰² és a migrációra vonatkozó szabályokat kell megemlíteni itt.¹⁰³ Ám ahogy világossá vált, hogy az EU bővítési politikája alkalmatlan volt a tagjelölt országokban élő roma közösségek helyzetének érzékelhető javítására,¹⁰⁴ úgy az is egyértelművé vált, hogy ezek a közösségi jogi eszközök is elégtelenek a romák tényleges társadalmi integrációjának előmozdítására.

A Bizottság közleményének logikáját követve a tanácsi keretstratégia¹⁰⁵ egyértelműen a gazdasági felzárkóztatás fontosságát emeli ki. A romák emberi, állampolgári jo-

⁹⁸ Pl.: Az Európai Parlament állásfoglalása a romák európai uniósbeli helyzetéről, *Hivatalos Lap* 045 E, 23/02/2006, 0129 – 0133; Az Európai Parlament állásfoglalása az Európai Unióban élő roma nők helyzetéről (2005/2164(INI)), *Hivatalos Lap* 298 E, 2006.12.08, 0283 – 0287; Az Európai Parlament 2009. március 11-i állásfoglalása a romák szociális helyzetéről és munkaerő-piaci hozzáférésük javításáról az EU-ban (2008/2137(INI)), *Hivatalos Lap* 2010 C 87 E/12. 2010.03.11, 60–69; Az Európai Parlament 2008. június 17-i állásfoglalása a kohéziós politika kiszolgáltató közösségek és csoportok integrációjára gyakorolt hatásáról (2007/2191(INI)) *Hivatalos Lap* C 286 E, 2009.11.27. 0001 – 0005.

⁹⁹ Ezeket részletesen bemutatja Tóth Judit: i. m.

¹⁰⁰ Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 4. cikk (2) b., c. és k. pontjai.

¹⁰¹ A 2000/43. Faji Irányelv vagy az Alapjogi Charta, illetve ennek alapján az Alapjogi Ügynökség monitoringtevékenysége.

¹⁰² EUMSZ 20–24. cikk és a munkavállalásra vonatkozó 45–48. cikk.

¹⁰³ EUMSZ III. rész V. cím 1–2. fejezet, 5. fejezet és V. rész III. cím.

¹⁰⁴ Lásd erről részletesen Peter Vermeersch – Melanie H. Ram: The Roma, in Bernd Rechel (ed.): *Minority Rights in Central and Eastern Europe* (London, Routledge, 2009), 61–74.

¹⁰⁵ A romák integrációját célzó nemzeti stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig, *Hivatalos Lap* 2011.9.2. C 258/6–12.

gainak sérelme elleni küzdelem fontossága mellett azzal érvel, hogy „ez a helyzet nemcsak a romákat érinti, hanem a társadalom egésze számára is gazdasági veszteséget jelent a kárba vesző humántőke és a termelékenység kiesése révén”. Ez a gazdasági hatékonyságra építő szemlélet tükröződik a tagállamoktól elvárt intézkedésekben is: a foglalkoztatás, az oktatás, a lakhatás és az egészségügyi ellátások területén szorgalmazza, hogy a tagállamok a romák számára is biztosítsanak hozzáférést a minőségi szolgáltatásokhoz. A cél az, hogy mindegyik tagállamban megszülessen egy olyan kormányzati stratégia, amely – az uniós célkitűzéseknek megfelelően – valós intézkedési tervet ad a romák felzárkóztatására. A Bizottság ezeket a terveket és a végrehajtásukat is szilárd ellenőrző rendszer keretében kívánja vizsgálni. Ennek értelmében legalább a fenti négy területen reálisan elérhető nemzeti célokat kell megfogalmazni, a tervezett intézkedéseknek megfelelő költségvetési forrásokat biztosítani, a stratégia előkészítésébe a romák képviselőit is be kell vonni, valamint olyan koordinációs kapcsolattartó pontok kijelölését várja el a Bizottság, amelyek képesek a nemzeti stratégiák ellenőrzésére és egyeztetésére. A Tanács arra hívta fel a tagállamokat, hogy a megfelelő stratégiákat 2011 végéig fogadják el, ám több ország – köztük olyan, jelentős roma népességgel rendelkezők is, mint Spanyolország vagy Olaszország – ezt csak jelentős késéssel tették meg.¹⁰⁶ Korábban egyedül Dánia jelezte ellenvetéseit a keretstratégia hasznosságával szemben,¹⁰⁷ de végül is, a 2011. októberi kormányváltást követően a dán álláspont is megváltozott. Bár a dán nemzeti stratégia még 2011 decemberében elkészült, a 2012 első felében az EU soros elnökségét is betöltő új dán kormány nem kezdett el foglalkozni a késlekedő tagállamok és a keretstratégia értékelésének kérdésével. A Bizottság 2012 májusában tette közzé a tagállami stratégiák értékeléséről szóló jelentését.¹⁰⁸ Ebben a Bizottság megállapította, hogy „a tagállamok erőfeszítéseket tettek egy átfogó romaintegrációs megközelítés kialakítására. Ugyanakkor nemzeti szinten sokkal többre van szükség. A romák társadalmi-gazdasági integrációja elsődlegesen és leginkább a tagállamok felelőssége, amelyeknek e köteleességük teljesítéséhez konkrétabb intézkedések elfogadásával, mérhető eredményeket előíró határozott célokkal, egyértelműen elkülönített nemzeti szintű finanszírozással, illetve megbízható nemzeti nyomkövetési és értékelési rendszerrel erőteljesebb erőfeszítéseket kell tenniük.”

A keretstratégia hiányosságaként fel szokott merülni, hogy külön közösségi forrásokról nem rendelkezik, ehelyett a tagállamokat szólítja fel arra, hogy a meglévő uniós pénzforrásokat úgy használják fel, hogy a romák felzárkóztatásának céljaira is te-

¹⁰⁶ Az Európai Tanács következtetései, Brüsszel, 2011. június 24. EUCO 23/11. A tagállamok nemzeti stratégiái elérhetőek a Bizottság honlapján: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/national-strategies/index_en.htm

¹⁰⁷ Még egy romastratégia sem érkezett a Bizottsághoz, *Bruxinfo*, 2011. november 28.

¹⁰⁸ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak – Nemzeti romaintegrációs stratégiák: az uniós keretrendszer végrehajtásának első lépése. COM/2012/0226 final.

kintettel legyenek.¹⁰⁹ Különösen az Európai Szociális Alap és az Európai Regionális Fejlesztési Alap tagállami felhasználásának feltételeit lehet úgy módosítani, hogy azokból a romastratégiák finanszírozására is jusson. Valós aggodalomnak látszik ugyanakkor, hogy az uniós alapok felhasználása versenyhelyzetet teremt a különböző hátrányos helyzetű társadalmi csoportok között, ami a kormányzati preferenciákat is befolyásolhatja.

A Tanács felhívja a tagállamokat arra is, hogy például nyílt koordinációs módszer keretében mérjék fel a romák befogadását célzó nemzeti szakpolitikák eredményességét. Az utóbbi években a szociális politikák területén már megjelent a nyílt koordináció, kérdés, hogy a tagállamok mennyire tudják, akarják ennek keretében a romák problémáit is kezelni.

Politikai ajánlásaiban a Tanács azt hangsúlyozta, hogy a romák felzárkóztatására vonatkozó politikák és döntések előkészítésébe, végrehajtásába be kell vonni a romák képviselőit is, erősíteni kell a tagállamok, a romák képviselői és a nemzetközi szervezetek közötti párbeszédet és együttműködést.

Érdekes módon a keretstratégiáról szóló tanácsi következtetésekben a romák kisebbségi jogainak érvényesítése nem jelenik meg, a gazdasági és társadalmi integrációt szorgalmazó ajánlások mellett – a kisebbségi különjogokra való hivatkozás nélkül – a dokumentum egyedül arra hívja fel a tagállamokat és a Bizottságot, hogy „segítsék elő a romákkal kapcsolatos nézetek pozitív irányú megváltozását, és ennek érdekében fokozzák a roma kultúra és identitás ismertségét, és küzdjenek a sztereotípiák, az idegengyűlölet és a rasszizmus ellen”.¹¹⁰

11. Merre tovább?

Ahogy láttuk, az 1980-as években az európai parlamenti képviselők még egy tágas horizontú integrációban gondolták elhelyezni a kisebbségi nyelvek védelmét. De hamar kiderült, hogy a kisebbségi jogok normatív megjelenésére nem lehet számítani az EU-ban. A keleti bővítéssel újra napirendre kerülő kisebbségi ügyek leginkább a politikai diskurzusban jelentek meg. A Lisszaboni Szerződés nagy eredménye, hogy a kisebbségekkel kapcsolatos politikai elkötelezettség (egyfajta „értékválasztás”) az uniós jogban megjelent. De az EUSZ 2. cikk kisebbségekre való hivatkozása sem változtat azon, hogy továbbra sincs olyan uniós jogi felhatalmazás, amely alapján pél-

¹⁰⁹ Például, hogy technikai segítséget adjanak az uniós programokhoz, pályázatokhoz való hozzáféréshez: a projektek időtartamának kiterjesztésével, a finanszírozás kiszámíthatóbbá tételével stb. Tanácsi következtetések (fent 2. lábjegyzet) 24–25. bek.

¹¹⁰ 40. bek.

dául a diszkrimináció elleni fellépéshez hasonló kisebbségvédelmi intézkedések születhetnének az EU-ban.

A 2008 óta tartó gazdasági és pénzügyi válság is bizonyította, hogy az Európai Unió akkor is „bizonytalan behemót”-nak mutatkozhat, amikor gyors és hatékony közös fellépésre volna szükség. Az egyre erősebben megmutatkozó társadalmi problémákra egyre nehezebben lehet egységes válaszokat adni. Ráadásul, az EU-n belül a történelmi nemzeti, etnikai kisebbségek helyzete ma sokkal inkább háttérbe szorul, miközben a nyugati tagállamok a területükön élő, jelentős bevándorló kisebbségek társadalmi integrációja kapcsán szembesülnek súlyos kudarcokkal.

A fentiek alapján mégis látszik, hogy – a kulturális sokszínűség értelmezésében, a hátrányos megkülönböztetés elleni fellépésben – van esély arra, hogy a nemzeti, etnikai identitás megőrzésére építő klasszikus kisebbségi jogok érdekében az EU politikáit is használni lehessen. Ehhez lehet még néhány további támpontot felsorakoztatni:

A hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem kiterjesztése a nemzeti kisebbségekkel szembeni diszkriminációra valójában csak politikai akarat kérdése, az ehhez szükséges uniós jogi alapok (az EUMSZ 19. cikkének és az Alapjogi Charta 21. cikkének együttes értelmezése) adottak. Különösen fontos szempont, hogy a társadalmi egyenlőség elvét ne csak az egységes piac homogenizáló céljai szerint érvényesítsék, hanem ismerjék el a már ma is létező, a kisebbségek identitását védő, számukra előnyt biztosító nemzeti és helyi intézkedések szerepét. Ezt segítheti az is, hogy a Lisszaboni Szerződés óta az Uniónak „átfogó alkalmazási kötelezettsége” (‘mainstreaming’) a diszkriminációmentesség érvényesítése minden politikájában és minden intézkedésében, ezért számos új lehetőség adódik arra, hogy az EU-ban a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem során a kisebbségekkel szembeni diszkriminációra is tekintettel legyenek.

11.1. Nemzetközi szervezetekkel való együttműködés

Az Európai Unió az 1990-es évek óta aktív kapcsolatot épített ki az emberi jogok védelmében az Európa Tanáccsal és az EBESZ-szel is. A bővítési folyamatban a Bizottság sokszor támaszkodott az ET és az EBESZ szakértelmére és ez az együttműködés a jövőben is erősödhet. Nagyon sikeresnek bizonyult, hogy az EU a saját politikai erejét is latba vetette azért, hogy például a tagjelölt államok ratifikálják az ET kisebbségvédelmi keretegyezményét. Az, hogy az ET vagy az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosának ajánlásai az EU politikai támogatását is élvezik, komoly nyomásgyakorlási erőt jelenthet. A délkelet-európai államok irányában ennek hatásai ma is érődnek, és biztos, hogy ez a jövőbeni bővítéseknél is érvényesülni fog.

A mai EU-tagállamokkal szemben is fontos lenne, hogy az ET Keretegyezményének végrehajtásával kapcsolatos ajánlásokat az Európai Bizottság is támogassa. A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága és az Európai Bizottság, az Európai Parlament között a keleti bővítés során kialakult együttműködést az EU-tagállamok kisebbségi politikája kapcsán is meg kellene őrizni. Nagyon fontos szerepe lehet ebben az Alapjogi Ügynökségnek is, amelynek felhatalmazása is van arra, hogy hatékony és intézményes együttműködést alakítson ki ezekkel a nemzetközi szervezetekkel.

11.2. Az ET kisebbségvédelmi keretegyezménye és az uniós jog világa

Az világosan látható, hogy ma komoly akadályai vannak annak, hogy az Unió az Európa Tanács kisebbségvédelmi keretegyezményéhez csatlakozzon. De egy más megközelítésben maga az Unió is hozzájárulhat politikáin és jogalkotásán keresztül a Keretegyezmény érvényesítéséhez.¹¹¹ A hátrányos megkülönböztetés tilalma a kisebbségi jogok nélkülözhetetlen alapja, a Keretegyezmény 4. cikke egyszerre tiltja a nemzeti kisebbséghez tartozás alapján való hátrányos megkülönböztetést, és felhívja a részes államokat, hogy akár pozitív diszkrimináció révén is segítsék a kisebbségek társadalmi egyenlőségének előmozdítását. Az uniós jog csak az etnikai alapú megkülönböztetéssel szembeni aktív fellépést ismerte el. Ám a diszkrimináció tilalmában rejlő közösségi jogi lehetőségeket így sem használták ki eléggé, az egyenlőségi irányelvek elfogadása mellett nem értettek egyet a tagállamok abban, hogy az egyes csoportokat érő intézményes megkülönböztetést is számon tartsák. Maga az ún. Faji Irányelv 5. cikke is lehetővé teszi, hogy az államok megerősítő intézkedésekkel ellensúlyozzák a faji vagy etnikai származásból adódó hátrányokat, de a tagállamok arra nem vállaltak kötelezettséget, hogy az ilyen intézkedéseket megalapozó igényeket a diszkriminációt elszenvedők – kellő statisztikai adatokkal, indokolással – előterjeshessék. Az Európa Tanácsban viszont a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága szorgalmazta, hogy az államok a diszkriminációval szembeni hatékonyabb küzdelem érdekében pontos adatokkal rendelkezzenek a kisebbségek helyzetéről.¹¹² Az EUMSZ 10. cikke, 19. cikke és a Faji Irányelv alapján, az etnikai származás fogalmát az Alapjogi Charta 21. cikkével összhangban kiterjesztően értelmezve, a tagállamok a hátrányos megkülönböztetéssel szemben aktívan és megelőző szándékkal is hozhatnak

¹¹¹ Ezt a gondolatot fejti ki részletesen Olivier De Schutter: *The Framework Convention on the Protection of National Minorities and the Law of the European Union*, CRIDHO Working Paper 2006/01 (Louvain-la-Neuve, Cellule de Recherche Interdisciplinaire en Droits de l'Homme, 2006).

¹¹² A Szlovákiáról szóló 2000-es vélemény ACFC/OP/I(2000)001, 21. bek.; a Horvátországról szóló 2001-es vélemény, ACFC/OP/I(2002)003, 29. bek.; a Horvátországról szóló 2010-es vélemény ACFC/OP/III(2010)005 50–55. bek.; Csehországról szóló 2011-es vélemény ACFC/OP/III(2011)008 38. bek.

közös intézkedéseket a kisebbségek érdekében. Ezt mutatja az is, hogy az Európai Tanácsban elfogadott európai roma keretstratégia az államok hatékony és aktív fellépésére épül, azaz célja, hogy a tagállamok a romák társadalmi helyzetének pontos ismeretében olyan intézkedéseket hozzanak, amelyek a felzárkózásukat segítik. Igaz, a keretstratégia főleg a gazdaság, oktatás, egészségügyi ellátások és a lakhatás területén foglalkozik a romák integrálásával, és a kisebbségi identitás megőrzésének kérdése nem merült fel. De ezzel együtt, még ha a keretstratégia politikai dokumentum is, jól tükrözi, hogy milyen lehetőségek rejlenek a 19. cikk és a Faji Irányelv alapján a kisebbségekkel szembeni diszkrimináció elleni küzdelem tágabb, az Európa Tanács Keretegyezményének megfelelőbb értelmezésében.¹¹³

Más területen is találunk kapcsolódási pontokat a Keretegyezményben, valamint az Alapjogi Chartában megjelenő jogok vonatkozásában. Viszont a tagállamok és a Bizottság ezeken a területeken sem vállalta fel, hogy a Keretegyezményben megjelenő értékek szellemében használja ki az uniós jog lehetőségeit. Az EU a nyelvi sokszínűség tiszteletben tartását alapvetően egyrészt a hivatalos nyelvekre vonatkozó szabályozással, másrészt az Alapjogi Charta 22. cikkével ismeri el. Az Európai Parlament kifejezetten aktív, hogy a Közösség tevékenyebb részt vállaljon a regionális vagy kisebbségi nyelvek védelmében., de az Európai Bizottság esetében is láthatunk kedvező példát: a nyelvtanulás és nyelvi sokszínűség ösztönzéséről (2004–2007) elfogadott cselekvési tervben a Bizottság kiállt amellett, hogy „az úgynevezett »regionális«, »kisebbségi« és bevándorló nyelvek tanulását is bátorítani kell”, és a nyelvi sokszínűség fogalmába ezeket a nyelveket is bele kell érteni.¹¹⁴ Öröndetes, hogy a Bizottság itt igyekezett tágan értelmezni a nyelvi sokszínűség értékét, viszont ez nem minden megnyilatkozásában érvényesül, és amúgy is, az uniós jog alapján ezen a területen csak támogatni, kiegészíteni tudja az EU a tagállamok meglévő erőfeszítéseit. Mégis fontos lépés lenne, ha ezt a tágabb értelmezést hatékonyan és következetesen képviselné a Bizottság.

A legnagyobb hatása vitathatatlanul annak lenne, ha az Európai Bíróság az ítélkezési gyakorlatában valamilyen formában hivatkozna a Keretegyezmény rendelkezéseire. Amennyiben a Keretegyezményt a tagállamok közös alkotmányos hagyománya részének tekintjük, az uniós jog alapján is többet lehet tenni a kisebbségeket érő hátrányos megkülönböztetés leküzdéséért.

De Schutter felhívja a figyelmet az audiovizuális irányelvre is, ahol a közösségi politikák „kisebbségbarát” értelmezésére a gyűlöletre uszítás tilalma adhat lehetőséget. Az audiovizuális médiaszolgáltatásokról elfogadott 2010/13/EU irányelv 6. cikke

¹¹³ Ez az aktívabb értelmezése a diszkrimináció tilalmának az Európai Bíróság eddigi ítélkezési gyakorlatával sem ütközik. Az Európai Bíróság is rámutatott, hogy kisebbségeket védő intézkedések nem sértik feltétlenül a közösségi jogot, akkor sem, ha ennek keretében különbséget tesznek a polgárok között. Lásd itt fentebb.

¹¹⁴ COM(2003) 449 final, 12.

kötelezi a tagállamokat, hogy a „médiaszolgáltatások ne tartalmazzanak fajon, nemem, vallási vagy nemzetiségi hovatartozáson alapuló gyűlöletkeltést”. A Keretegyezményben¹¹⁵ és a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának 20. cikkében¹¹⁶ hasonló kötelezettségeket találunk. A gond ezzel a szabályozással is az, hogy az uniós jog keretei között a gyűlöletkeltés tilalmának kötelezettségét a nemzetközi jogi egyezményekhez képest sokkal szűkebben értelmezik.¹¹⁷

Az Európai Unió tehát elismeri ugyan a nemzeti, etnikai kisebbségek létét, de mind szervezeti működésében, mind jogalkotásában alkalmatlan arra, hogy közvetlenül felvállalja a kisebbségi identitás megőrzését szolgáló jogok védelmét. Ennek ellenére is vannak azonban olyan apróbb jogi lehetőségek, amelyeket érdemes lenne a kisebbségeknek kedvező módon kihasználni.

¹¹⁵ A 6. cikk (2) bek. kimondja: „A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy megfelelő intézkedéseket hoznak olyan személyek védelmében, akik hátrányosan megkülönböztetők, ellenséges vagy erőszakos fenyegetések és cselekedetek áldozatai lehetnek, etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási identitásuk miatt.”

¹¹⁶ „(2) Törvényben kell megtiltani a nemzeti, faji vagy vallási gyűlölet bármilyen hirdetését, amely megkülönböztetésre, ellenségeskedésre vagy erőszakra izgat.”

¹¹⁷ Olivier De Schutter: i. m. 15–17.

„SOK HÚHÓ SEMMIÉRT?” A KISEBBSÉGI JOGOK MEGJELENÉSE AZ UNIÓS JOGBAN¹

„Az Európai Unió számára, a kisebbségek miatt érzett aggodalom elsősorban exportra és nem belső fogyasztásra szánt kérdés.”

Bruno De Witte²

„Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul (...).”

Az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikke³

Az Európai Unióval szemben komoly hitelességi kérdést vetett fel, hogy az alapszerződésekben semmilyen utalás nem szerepelt a „kisebbségek” jogaira, miközben 1993-tól kezdődően az egyik tagsági feltétel éppen a kisebbségek védelme volt. A tagállamok nem véletlenül tartózkodtak ennek a témakörnek a napirendre tűzésétől, hiszen az Európai Uniót eredetileg nem arra szánták, hogy kisebbségi kérdésekkel foglalkozzon, és a bővítés során is csak a politikai kritériumok között kérték számon a tagjelölt országokon a kisebbségek jogainak védelmét. Általánosan elterjedt álláspont volt a tagállamok körében, hogy az Európa Tanács vagy az EBESZ sokkal alkalmasabbak a kisebbségi problémák kezelésére nemzetközi szinten, mint az Unió. Azt sem lehet letagadni, hogy a közösségi hatáskörök folyamatos bővülése miatt ma már az Unió politikái szinte minden területet lefednek, így például az oktatás, a nyelvi sokszínűség vagy a diszkrimináció tilalmának közösségi szabályozása közvetlenül is érinti a kisebbségeket.

¹ A tanulmányhoz felhasználtam korábbi cikkem: Uniós kisebbségvédelem? A kisebbségek jogai az EU Alkotmányos Szerződésében, *Acta Humana*, 2005/2. 135–150.

² Bruno De Witte: *Politics versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities*. RSC Series 2000/4 (Florence, European University Institute, 2000), 3.

³ *Hivatalos Lap* C 83/01 2010.03.30. 17. Az ún. Lisszaboni Szerződésnek ez a bekezdése megegyezik az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés I-2. cikkével. *Official Journal* C 310, Volume 47, 2004. 12. 16.

A tagállamok óvatossága mégis érthető, hiszen az uniós jog⁴ – a hagyományos nemzetközi joggal szemben – egy sajátos, *sui generis* jogterület, a tagállamokban közvetlenül érvényesül; egyedül az Unió alapszerződesei, illetve az elsődleges jog konkrét rendelkezései határozzák meg a közösségi jogszabályok formáját és hatályát. Az uniós jog elsőbbségének és közvetlen hatályának elve az Európai Bíróság jogértelmezési uralmát jelenti, amely ítéleteiben olyan értelmezést vagy jelentést adhat egy elfogadott rendelkezésnek, amelyre a tagállamok a jogszabály megalkotásakor nem is számítottak.⁵ A kisebbségek nemzetközi jogi szabályozását jellemző óvatos, többféle értelmezést lehetővé tévő (leginkább *soft law*) megfogalmazások az uniós jogban kevésbé alkalmazhatók. A tagállamok nyilván nem szeretnék olyan kötelezettségeket vállalni ezen a téren, amelyek az uniós jog alapján közvetlenül ellenőrizhetőek, és mindegyik tagállamra kötelezőek. A nemzeti szuverenitásnak lényegi eleme, hogy a kisebbségek jogait az államok belső hatáskörükben szabályozzák, és az erre vonatkozó nemzetközi jogi kötelezettségek kellőképpen lazák ahhoz, hogy az államok diszkrecionális szabályozási jogköre lényegében ne sérüljön.

Az Európai Unió csak lassanként, mindenekelőtt külpolitikai aktivitása és a bővítések miatt kényszerült rá, hogy az Európa Tanács és az EBESZ dokumentumait hivatkozási alapnak tekintse, és ezekkel a szervezetekkel a kisebbségi ügyekben is együttműködjön. Ám – a politikai együttműködés mellett is – idegenül hatnak az uniós jog keretei között a kisebbségvédelmi nemzetközi jogi standardok.

Ezért nagy figyelmet keltett, hogy először az Alkotmányos Szerződés, majd az annak helyébe lépő Lisszaboni Szerződés az Unió értékei közé – sok egyéb mellett – a „kisebbségekhez tartozó személyek jogait” is beemelte. Felmerül a kérdés: vajon tényleg fordulatot hoz ennek a négy szónak a megjelenése az alapszerződésben az Unió területén élő kisebbségek életében? Az Unió pragmatizmusa nyilvánult csak meg ebben, hogy a tagállamok a legutóbbi bővítés során alkalmazott „kettős mérce”⁶ vádját el tudják hárítani, vagy igazi áttörés történt, és a korábbi szempontokon felülkerekedve az Unió is részt kíván vállalni a kisebbségi jogok védelméből? Érdemes megvizsgálni, hogy az alapszerződésbe foglalt közös értékek milyen tartalékokat rejtene ezen a téren. Az alábbiakban négy szempontból vesszük nagyító alá ezt a kérdést: 1) milyen előzmények vezettek a 2. cikk megszövegezéséhez; 2) miként értelmezhető a kisebbségek jogaira vonatkozó utalás itt; 3) milyen szerepe lehet a Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezménynek az uniós jog értelmezésében; 4) milyen kapcsolatban áll ez a cikk az Alapjogi Chartával.

⁴ A „közösségi jog” kifejezés helyett a Lisszaboni Szerződés óta – amely az EU pilléres szerkezetét is megszüntette – már inkább „uniós jogról” beszélhetünk.

⁵ A Bíróság nemcsak jogfejlesztő, de politikai munkájáról lásd pl. Daniel Wincott: The role of law or the rule of the Court of Justice? An 'institutional' account of judicial politics in the European Community, *Journal of European Public Policy* Vol. 2. 1995/2. 135–167.

⁶ De Witte i. m. 15.

Elsőként a Lisszaboni Szerződést megelőző Alkotmányos Szerződésről és az azt előkészítő Konventről érdemes szót ejteni.

1. Előzmények – az Alkotmányos Szerződés és az Európai Konvent

Egy új, egységes alapszerződés igénye már 2000-ben, a Nizzai Szerződés aláírásakor felmerült, de az alkotmányozási folyamat csak a Laekeni nyilatkozat⁷ elfogadásával vette kezdetét, amikor 2001 decemberében az Európai Tanács az Európa jövőjéről tanácskozó Konvent életre hívásáról döntött. A Konvent célja az volt, hogy a lehető legszélesebb körben megteremtse az „európai alkotmányról” folyó politikai vita kereteit, majd elfogadja, és az Európai Tanács elé terjessze az Alkotmányos Szerződés tervezetét.⁸ A Konvent által 2003 júniusában előterjesztett javaslat azonban több vitatott kérdést nyitva hagyott (pl. a többségi döntéshozatal ügyében), így a tagállamok végül csak 2004. június 18–19-i csúcstalálkozójukon döntöttek a végső szövegtervezetről, és ünnepélyes külsőségek között 2004. október 29-én írták alá az Alkotmányos Szerződést a római Capitolium dísztermében.

Bár a tagállamok többsége ratifikálta, az Alkotmányos Szerződés mégsem lépett hatályba; Franciaországban és Hollandiában népszavazáson utasították el, ami megpecsételte a szerződés sorsát. A kudarc ellenére az előkészítő munkálatok lehetőséget adtak arra, hogy széles körben és a közvélemény reflektorfényében vitassák meg az európai integráció reformját, jövőjét. Noha az Alkotmányos Szerződés nem lépett hatályba, de a Nizzai Szerződéssel elindított, intézményi reformra irányuló folyamatot egy új, címében kevésbé ambiciózus szerződéssel zárták le. A 2007. december 13-án aláírt és 2009-ben hatályba lépett Lisszaboni Szerződés⁹ a korábbi szövegezési viták lényegi eredményeit, így például az Unió értékeinek megfogalmazását is változatlan formában vette át.

1.1. A Konvent munkája és a kisebbségek jogai az Alkotmányos Szerződésben

Az ASZ-t előkészítő Konventben, szakértői műhelyektől és egyes képviselőktől is több javaslat elhangzott, amelyek szerint a közösségi jog keretében a kulturális sokszínűség fogalmának kiterjesztésére, a diszkrimináció tilalmának megerősítésére, a

⁷ Laeken Declaration on the future of the European Union (15 December 2001).

⁸ Minden tagállam és tagjelölt állam részéről a parlamenti többség és ellenzék képviselőiben egy-egy fő vett részt, ezenkívül az Európai Parlament tizenhat tagja, az Európai Bizottság tagjai és minden tagállam és tagjelölt állam kormányának képviselői.

⁹ Teljes címén: Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, lásd fent a 2. lábjegyzet.

kisebbségi nyelvek védelmére, ill. az ún. államnélküli nemzetek és a nemzeti kisebbségek hatékonyabb politikai képviselésére volna szükség.¹⁰

A Konventben az Unió kisebbségvédelmi elkötelezettségének, szerepvállalásának megerősítésére vonatkozó javaslatok lényegében három területet érintettek: 1) az intézményi reform keretében merült fel a Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Bizottsága létrehozásának gondolata,¹¹ 2) egy másik felszólalás az Unió felépítésének, a régiók szerepének újrafogalmazása mellett érvelt,¹² és 3) az Alkotmányos Szerződés szövegszerű kiegészítésére is születtek javaslatok, így pl. az, hogy az Unió csatlakozzon az ET Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményéhez, illetve hogy az Alkotmányos Szerződésbe egy, a kisebbségek jogait elismerő cikket illesszenek be. A magyar képviselők azt is felvetették, hogy a kulturális sokszínűség tiszteletben tartása mellett a kisebbségek tisztelete is jelenjen meg.¹³

A Konventben azonban egyik javaslat sem kapott többséget, így a 2003 júniusában elfogadott és a Tanács elé beterjesztett tervezetbe nem került be egyetlen, a kisebbségek jogainak védelmére vonatkozó utalás sem. Figyelemre méltó eredménynek bizonyult ugyanakkor, hogy már a Konvent tervezete szerint is az Alkotmányos Szerződés jogilag kötelező erejű része lett volna az EU alapjogi chartája, így annak két, a kisebbségek védelme szempontjából is értékelhető kitétele (amely a nemzeti kisebbséghez tartozás miatti megkülönböztetést tiltja [21. cikk] illetve amelyben az Unió vállalta, hogy „tiszteletben tartja a kulturális, vallási és nyelvi sokszínűséget” [22. cikk]) jogi megerősítést kapott volna.¹⁴

Ezek a cikkek azonban érthető módon nem elégítették ki a kisebbségi jogok szövegszerű megjelenítésének támogatóit. A tagállamok kormányai közül (beleértve az akkori tagjelölt államokat) már a Konventben is a magyar kormány mutatkozott – a magyar parlamenti képviselőkkel együtt – a kisebbségi jogok legerélyesebb szószólójának. A Konvent elnöksége által benyújtott tervezet első kormányközi vitáján is,

¹⁰ Lásd erről bővebben Kisebbségvédelmi javaslatok az Európai Konventben – Csomagterv a nyelvi sokszínűségért, Kevésbé Használt Nyelvek Európai Irodája (EBLUL), Bilbao, 2002. február 23. *uo.* 324–338; Bolzanói Nyilatkozat a kisebbségek védelméről a kibővült Európai Unióban, Bolzano, 2004. május 1., *Pro Minoritate*, 2004/Nyár 5–12.

¹¹ Szájer József képviselő javaslata, 2003. február 26. CONV 580/03, CONTRIBUT 258.

¹² Neil MacCormick képviselő javaslata, 2002. szeptember 24. CONV 298/021, CONTRIBUT 101.

¹³ Lásd erről bővebben: Kisebbségvédelmi javaslatok az Európai Konventben, *i. m.*

¹⁴ Az Alapjogi Charta kisebbségvédelmi vonatkozásairól lásd Guido Schwellnus: Much ado about nothing? – Minority Protection and the EU Charter of Fundamental Rights, *ConWEB Papers*, 2001/5. Az ún. Alapjogi Chartát 2000-ben, az EU tagállamok állam- és kormányfői, valamint az Európai Bizottság és az Európai Parlament közös, ünnepélyes nyilatkozatban fogadták el, lásd bővebben Guy Braibant: *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* (Paris, Seuil, 2001); Piet Eeckhout: The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question, *Common Market Law Review* Vol. 39, 2002/ 5.; Erik Odvvar Eriksen – John Erik Fossum és Agustín Menéndez (eds.): *The Chartering of Europe – The European Charter of Fundamental Rights and its Constitutional Implications* (Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2003).

egyebek mellett, a kisebbségi jogokra való utalás hiányát bírálta nyíltan a magyar küldöttség. Egy önálló kisebbségvédelmi cikk beillesztésének ekkor már nem volt igazán realitása, a kérdés sokkal inkább az volt, hogy az Unió alapértékeit meghatározó I-2. cikkében utaljanak-e a kisebbségek jogaira. A magyar miniszterelnök 2003. június 20-án a szaloniki csúcstalálkozón sikra szállt azért, hogy az Alkotmányos Szerződésben a kisebbségek jogai is szerepeljenek, amely kezdeményezést a csúcstalálkozón – igen meglepő módon – a kisebbségi ügyek iránt amúgy kevés megértést tanúsító francia elnök és a görög kormányfő is szóban támogatott.¹⁵ A kezdeti egyetértés látszata ellenére viszont hamarosan kiderült, hogy a javasolt formula több tagállam (pl. Szlovákia) számára is elfogadhatatlan. Az eredeti magyar javaslat általánosságban a „kisebbségek”, illetve a „nemzeti kisebbségek” jogainak beillesztését célozta, azonban ez sok tagállam szerint egyértelműen a kisebbségek közösségi jogainak elismerését jelentette volna, ezért finomítottak a megfogalmazáson – a nemzetközi jogban bevett szófordulatot, „a kisebbségekhez tartozó személyek jogait” alkalmazva.

A magyar javaslatot a kormányközi konferencia végül csak 2003 októberében tárgyalta érdemben, és az akkori olasz elnökség javaslata alapján a végleges szövegről döntő 2004. június 17–18-i ülésen már egy kompromisszumos megoldás került a kormányközi konferencia elé.¹⁶ Ez a következőképp módosította az Unió alapértékeiről szóló I-2. cikket: „Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok, ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait, tiszteletben tartásának értékein alapul.” Mivel ez a megfogalmazás az egyértelműen kollektív jogokat sugalló „kisebbségek” helyett a „kisebbségekhez tartozó személyek” fordulatot használja – a nemzetközi jogi fogalomhasználatnak megfelelően –, minden tagállam számára elfogadhatóvá vált, és az Alkotmányos Szerződés aláírásra váró szövegébe is ebben a formában került be.¹⁷

Felvetődik, hogy miért változott meg a tagállamok véleménye, annak ellenére, hogy sem a Konventben, sem a szaloniki csúcstalálkozón nem alakult ki konszenzus körükben a kérdésben. Létezik olyan felvetés, amely azt sugallja, hogy az olasz javaslatban a kisebbségi jogok olyan általános formában jelentek meg – a diszkrimináció tilalmával, valamint a férfiak és nők közötti egyenlőséggel együtt –, hogy az ellenzőknek nehéz lett volna elfogadható érvekkel a kisebbségi jogok ellen kampányolni.¹⁸ Emellett viszont, különösen azért, mert a témát a magyar kormány tartotta végig na-

¹⁵ Ruff Orsolya: Jövőre uniós alkotmány, *Magyar Nemzet*, 2003. június 21. 1.; Füzes Oszkár: EU csúcs: alkotmányvita, külpolitika. *Népszabadság Online*, 2003. június 21.

¹⁶ Brüsszel, 2004. június 16. CIG 81/24 PRESID 23.

¹⁷ Az Európai Alkotmány tervezetének konszolidált verziója (CIG 86/04) elérhető magyarul, http://www.euvonal.hu/kulugy/upload/M_29/reks/290.pdf

¹⁸ Jacques Ziller véleményét idézi Gabriel Toggenburg: *A remaining share or a new part? The Union's role vis-à-vis minorities after the enlargement decade* (Florence, European University Institute, 2006), 7.

pirenden, az is érvényes spekuláció lehet, hogy a tagállamok a bővítés során alkalmazott „kettős mérce” problémájának egyszerű megoldását látták a javaslatban.

Akármilyen okból is fogadták el a tagállamok az unió értékeinek végleges felsorolását, ez a megfogalmazás túlélte az Alkotmányos Szerződés bukását, és a Lisszaboni Szerződésben is változatlan maradt.

2. Az EUSZ 2. cikk értelmezési kerete

2.1. Az Unió értékei és az alapvető jogok tiszteletben tartása (EUSZ 2. és 6. cikkek)

Az EUSZ fent idézett 2. cikke a korábbi, 6. cikk (1) bekezdésében foglaltakat – az Unió értékeinek felsorolását – az „emberi méltóság” és a „kisebbségekhez tartozó személyek jogainak” tiszteletben tartásával egészítette ki.¹⁹ Ezen felül, az EUSZ 6. cikk úgy módosult,²⁰ hogy kimondja: „(1) Az Unió elismeri az Európai Unió Alapjogi Chartájának 2000. december 7-i, Strasbourgban 2007. december 12-én kiigazított szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket; e Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések. A Charta rendelkezései semmilyen módon nem terjesztik ki az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit. [...] (2) az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez.²¹ Ez a csatlakozás nem érinti az Uniónak az Alkotmányban meghatározott hatásköreit. (3) Az alapvető jogok, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból következnek, az uniós jogrend részét képezik, mint annak általános elvei.”

A közös értékek megjelenésének elsősorban politikai súlya van, amit jól jelez, hogy nem ad jogalkotási hatásköröket az unió intézményeinek, de igen komoly szankciót helyez kilátásba: amennyiben fennáll a veszélye, hogy egy tagállam súlyosan megsérti az Unió értékeit – így a kisebbségekhez tartozó személyek jogait –, akkor akár EU-tagsági jogainak felfüggesztését is kockáztathatja.²² A szankció súlya miatt azon-

¹⁹ A 2. cikkbe még egy mondatot illesztettek: „Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”

²⁰ Lásd még jelen kötet „Kényszerű felelősség...” c. tanulmányában: „Az alapjogok védelme az EU-ban”.

²¹ Az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményt az Európa Tanács keretében fogadták el 1950. november 4-én, Magyarországon az 1993. évi XXXI. törvény hirdette ki. Jelenleg az EU minden tagállama részese az egyezménynek. A strasbourgi és luxemburgi bírósági hatáskörökkel kapcsolatos kérdésekről lásd Szalayné Sándor Erzsébet: Uniós jog Strasbourgban – a koherens alapjogvédelem új rendje Európában, *Scientia Iuris Magyar–Román Jogtudományi Közöny*, 2011/3. 84–97.

²² Az EUSZ 7. cikk 2-3. bek. szerint: „(2) A tagállamok egyharmada vagy az Európai Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően, az Európai Tanács, miután a kérdéses tagállamot felkérte észrevételei benyújtására, egyhangúlag megállapíthatja, hogy a tagállam súlyosan és tartósan megsérti a 2. cikkben említett

ban valószínűsíthető, hogy ennek alkalmazása csak rendkívül végletes helyzetekben, a 2. cikkben említett értékek súlyos, tömeges, szándékos és tartós kormányzati megsértése esetén merülhet fel.²³ A cikk ugyanakkor nem ad világosan lehetőséget arra, hogy pl. egyéni jogsérelem esetén bárki, akinek kisebbségi jogait egy tagállam megsérti, kellő alappal hivatkozhat az uniós jog, az EUSZ megsértésére.

Az Unió értékei olyan általános értékeket jelentenek, amelyeket a tagállamok és az EU intézményei kötelesek tevékenységük során tiszteletben tartani; ezek jogilag nem körülhatárolt feladatokat jelentenek, de az uniós jogalkotásban, az uniós intézmények és a tagállamok egymás közötti kapcsolataiban ezeknek az értékeknek érvényesülniük kell.

A gyakorlatban a 2. cikk önmagában nem határozza meg a kisebbségek védelmének szintjét a tagállamokban, tehát általánosan a kisebbségi jogok megsértésének veszélye is csak politikai szempontok szerint állapítható meg.²⁴ Amíg az emberi jogok tartalma az EU alapjogi chartája és a 6. cikk alapján viszonylag egyértelműen körülhatárolható, addig az, hogy milyen kisebbségi jogokat kell a tagállamoknak tiszteletben tartaniuk, már nehezebben megfejtethető. Ebben leginkább az EU intézményeinek értelmezése adhat majd eligazítást, de a tagállamok is megfogalmazhatják saját véleményüket. Például, a magyar Országgyűlés már az ASZ ratifikációjáról szóló 2004. december 20-i határozatában saját értelmezést fűzött ehhez a cikkhez, hangsúlyozva, hogy abba a kisebbségekhez tartozó személyek közösségi joggyakorlását is beleérti. A Lisszaboni Szerződés parlamenti jóváhagyásánál ezt az értelmezést újra megerősítette.²⁵ De kevésbé valószínű, hogy ezt a megközelítést minden tagállam osztaná. (Elég csak Magyarország szomszédjai közül Szlovákiára gondolni, ahol a csoportjogok vagy közösségi jogok ilyen kontextusban való említése a területi revízió rémét vetíti előre a legtöbb politikus fejében.) Így igazán csak annak lesz uniós szinten jelentősége, ha a Bíróság egyszer valamely ítéletében pontosítja ennek tartalmát.

Annak ellenére, hogy viszonylag tág keretek között mozoghat a cikk tartalmi megítélése, az uniós jog alapján néhány kérdést mindenképp meg lehet vizsgálni.

értékeket. (3) A Tanács, amennyiben a (2) bekezdés szerinti megállapításra jutott, minősített többséggel úgy határozhat, hogy a kérdéses tagállamnak a Szerződés alkalmazásából származó egyes jogait felfüggeszti, beleértve az e tagállam kormányának képviselőjét a Tanácsban megillető szavazati jogokat. Ebben az esetben a Tanács figyelembe veszi az ilyen felfüggesztésnek a természetes és jogi személyek jogait és kötelezettségeit érintő lehetséges következményeit.”

²³ Vö.: A Bizottság Az Európai Unióról szóló Szerződés 7. cikke alkalmazásának feltételeit elemző közleménye: Communication from the Commission to the Council and the Parliament on Article 7 of the Treaty on the European Union. COM (2003) 606 Final. 15.10.2003; és lásd még Törő Csaba: *Az EU alapértékeinek védelme: tagállamok elleni eljárások az alapszerződések alapján*. MKI-Elemzések (Budapest, Magyar Külügyi Intézet, 2012).

²⁴ Ezt támasztja alá a 1999–2000-es Ausztriával szembeni politikai fellépés is. Az ún. Haider-ügy kezeléséről az EU-ban lásd: Per Crámer – Pál Wrangé: The Haider Affair, Law and European Integration, *Europarättslig tidskrift*, 2000. 28.

²⁵ 113/2007. (XII. 22.) OGY határozat a Lisszaboni Szerződés kihirdetéséhez kapcsolódóan az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikkéről.

2.2. Milyen kisebbségek...? A definíciós csapda

Mindenekelőtt fontos kiemelni, hogy a 2. cikk általában a „kisebbségekhez tartozó személyek” jogait említi meg, a nemzetközi jogban bevett jelzők nélkül. Nehéz lenne megítélni, hogy az EUSZ jelző nélküli kisebbségi jogai csak a hagyományos nemzeti kisebbségekre vagy a bevándorló kisebbségekre, esetleg egyéb, pl. szexuális kisebbségekre is vonatkoztathatók-e.²⁶ Az egyértelműnek tűnik, hogy a nemzeti kisebbségek jogai beleértendőek ebbe a kitételbe; ezt látszik alátámasztani az is, hogy az szerződéssel egyenrangú jogi erővel rendelkező Alapjogi Charta kifejezetten tiltja a nemzeti kisebbséghez tartozás alapján történő hátrányos megkülönböztetést (22. cikk).²⁷ Emellett részben a tagállamok közös alkotmányos hagyományai, részben azok a nemzetközi standardok lehetnek irányadók, amelyek ennek az alkotmányos hagyománynak a részei. A tagállamok nemzeti szabályozása azonban rendkívül eltérő, így nem fedezhető fel bennük egy olyan közös elem, ami egy objektív és általános „kisebbség”-definícióhoz alkalmas lenne. Az Európai Bizottság például a bővítés során olyan közösségeket is kisebbségnek tekintett, amelyeket saját hazájukban a jogi szabályozás nem tartott egyértelműen annak (pl. észtországi oroszok).²⁸ Az EU-tagállamok szempontjából releváns nemzetközi jogi szerződések nem tartalmaznak definíciót – sem a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya (PPJNE) 27. cikke, sem a Keretegyezmény –, sőt, árnyalja a képet, hogy a PPJNE 27. cikke a „nemzeti (etnikai), vallási vagy nyelvi kisebbségek” formulát használja, míg az európai gyakorlattal összhangban a Keretegyezmény „nemzeti kisebbségekről” beszél. A különböző jelzőknek inkább csak történelmi, kulturális okai vannak, az egyezmények alkalmazásában kiterjesztően értelmezik őket. A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága például a Keretegyezmény alkalmazásában „nemzeti kisebbségnek” tekinti a bennszülött népeket, a bevándorlókat és a menekülteket is.²⁹

Segítheti a tájékozódásunkat az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége, amely az Európai Parlament felkérésére jelentést készített a kisebbségek helyzetéről az Unióban.³⁰

²⁶ Az ENSZ dokumentumok „nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekről”, az ET és az EBESZ dokumentumai „nemzeti kisebbségekről” beszélnek. Vö.: ENSZ Közgyűlés nyilatkozata a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól, 1992. dec. 18. 47/135. sz. határozat vagy az ET Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezménye.

²⁷ Ezzel ellentétes érvelés is legitim lehet: amennyiben a két szófordulat ugyanazt a fogalmat takarná, akkor semmi szükség nem lett volna a kétféle megfogalmazásra. De véleményem szerint a 2. cikk elfogadásának körülményei, illetve az lehet a magyarázat, hogy itt alapelveként inkább tágabb fogalmat kívántak használni.

²⁸ Vö.: RR Észtország 2002, 31. és RR Észtország 2003, 35. (az éves országjelentésekre azok angol elnevezésének – 'regular report' – rövidítésével RR hivatkozom) valamint EUMAP 2001, 178–180 és 267–271.

²⁹ Bíró Gáspár: Öshonos kisebbségek, menekültek, menedéket kérők, migránsok, in Tabajdi Csaba (szerk.): *Pro Minoritate Europae – az európai kisebbségekért* (Brüsszel, 2008), 173–174.

³⁰ *Respect for and protection of persons belonging to minorities 2008-2010* (Vienna, FRA, 2011).

A jelentésben csak az etnikai vagy faji diszkriminációtól fenyegetett kisebbségekkel foglalkoznak, de nem zárják ki, hogy a „kisebbség” fogalma más csoportokhoz tartozókat (pl. szexuális kisebbségek) is lefedjen. Sőt, maga a jelentés is foglalkozik az egyik tagállamból egy másik tagállamba költöző uniós polgárok helyzetével; mondván, hogy ők is más „kulturális, társadalmi kontextusba”, azaz kvázi „kisebbségi sorba” kerülnek. Ez a tág megközelítés azért vitatható, mert a kisebbségi jogok kifejezett megjelölése a 2. cikkben azt sugallja, hogy az EUSZ az egyetemes emberi jogokon belül valamilyen többlettartalmat szánt a fogalomnak. A nemzetközi jogi felfogásban a kisebbségi jogok olyan csoportokhoz tartozó személyeket illetnek meg, akik valamilyen identitás megőrzése céljából igényelnek védelmet. Igaz, a kisebbség fogalmának nincs nemzetközi jogi meghatározása, de az erre tett kísérletek mind ezt a szempontot követték.³¹ Egyebek mellett az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201/1993-as ajánlása is erre építi javaslatát a kisebbség definíciójára vonatkozóan.³² Ezt a definíciót támogatta az Európai Parlament is 2005-ös állásfoglalásában.³³ Az EU egyik tagállamából egy másik tagállamba költöző személy szabadsága nemcsak a lakóhely megválasztását jelenti, hanem az ottani kulturális, nyelvi és társadalmi közeg implicit elfogadását is. Ennek ellenére az állampolgárság szerinti megkülönböztetés tilalma miatt nem illik megtagadni a kisebbségi jogokat az EU-n belül legalísan, tartózkodási engedéllyel más tagállamban élő vándorlóktól. De emiatt is nehéz e fogalom alatt az igényeikben, társadalmi helyzetükben rendkívül eltérő csoportok olyan jogairól beszélni, amelyek közös alapot jelenthetnek a kisebbségi jogok tartalmának megítélésében az uniós jog alapján. Márpedig a „*kisebbségekhez tartozó személyek jogai*” vélhetően többet jelent, mint a hátrányos megkülönböztetés tilalma – ami mindegyik érintett kisebbségi csoport esetében a magától adódó közös nevező lehet, és amelyet amúgy

³¹ Vö.: Gaetano Pentassuglia: *Minorities in International Law: an Introductory Study* (Strasbourg, CoE Publications, 2002), 55–78.

³² 1. cikkely: „Ezen Egyezmény értelmében nemzeti kisebbség alatt az embereknek egy államon belüli olyan csoportja értendő, amelynek tagjai: a. ennek az államnak a területén laknak és annak állampolgárai, b. régi, szilárd és tartós kapcsolatot tartanak fenn ezzel az állammal, c. sajátos etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellegzetességekkel rendelkeznek, d. kellően reprezentatívak, bár számszerűleg kisebbségben vannak ezen állam egy körzetének lakossága körében, e. arra törekednek, hogy közösen megőrizzék azt, amiből közös identitásuk fakad, nevezetesen kultúrájukat, hagyományaikat, vallásukat vagy nyelvüket.”

³³ Az Európai Parlament állásfoglalása a kisebbségek védelméről és a megkülönböztetés elleni politikákról a bővítés utáni Európában (2005/2008(INI)) P6_TA(2005)0228; 7. pont: az Európai Parlament „rámutat a kisebbségekkel kapcsolatos politika következetlenségére: noha a kisebbségek védelme része a koppenhágai kritériumoknak, a közösségi politikában nincsen szabály a kisebbségi jogokra vonatkozóan, és nem létezik közösségi definíció arra vonatkozóan, hogy kit tekintenek kisebbséghez tartozónak; megállapítja, hogy nem szerepel meghatározás a kisebbségekről az Egyesült Nemzetek nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló nyilatkozatában, illetve a nemzeti kisebbségek védelmét szolgáló európai keretegyezményben sem; javasolja, hogy egy ilyen meghatározásnak az Európa Tanács 1201(1993) számú ajánlásában található »nemzeti kisebbség« meghatározásán alapuljon.”

az alapszerződés más helyen is véd (EUMSZ 10. cikk, 19. cikk, Alapjogi Charta 21. cikk). Jogi értelemben ez inkább azt sugallja, hogy a kisebbségek tagjai érdekében az államok aktívan felléphetnek, megerősítő intézkedéseket hozhatnak, ún. különjogokat biztosíthatnak számukra, amelyek célja a kisebbségi identitás megőrzése.

Különösen fontos kérdés, hogy a kisebbséghez tartozás esetében az állampolgárságot is megkövetelik-e az államok, mert ez az EU intézményeinek értelmezésére is hatással lehet. Európában elterjedt, hogy az államok csak az állampolgársággal rendelkező vagy az állammal valamilyen tartós kapcsolatban lévő személyek kisebbségi jogait ismerik el. Ehhez képest az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága a PPJNE 27. cikkéhez fűzött kommentárjában igen rugalmas álláspontot foglalt el, amikor nem követeli meg, hogy a lakhelye szerinti ország állampolgárságával rendelkezzen az, aki a kisebbségi jogokra igényt tart.³⁴ Igaz ugyan, hogy az Emberi Jogi Bizottság sem tagadta, hogy a kisebbséghez tartozó személy és az állam között tartós kapcsolatnak kell lennie.³⁵ Maga az Európai Bizottság is úgy hivatkozott a bővítés során a balti országokban élő oroszok esetében az orosz kisebbség jogaira, hogy az érintettek nem rendelkeztek állampolgársággal a lakhelyük szerinti országban. A tagállamok többsége esetében kétséges, hogy a kisebbségi jogok biztosítását ilyen laza keretek között szeretnék alkalmazni. Már az uniós polgárság alapján más EU-tagállamok tartósan letelepedett állampolgárainak kisebbségi jogai is vitatottak, nemhogy az EU-n kívüli bevándorlók kisebbségi jogainak automatikus elismerése. A kisebbségi jogok jogalanyainak behatárolásában persze megint csak a Bíróságnak lehet egyszer majd döntő szerepe.

2.3. Az emberi jogok és a kisebbségi jogok védelme

A szakirodalomban korábban – még a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése előtt – vita volt arról, hogy vajon az EUSZ 6. cikk (1) bek. hivatkozása az emberi jogok védelmére, illetve az EUSZ 6. cikk (2) bek. hivatkozása az Emberi jogok európai egyezményére automatikusan magában foglalja-e a kisebbségek jogainak (mint az egyetemes emberi jogok részének)³⁶ az elismerését is, vagy sem. A kérdésnek ma csak annyi jelentősége lehet, hogy vajon változtak-e a tagállamok közös értékei a Lisszaboni Szerződéssel, vagy csak most nyíltan utalnak arra, ami korábban is az emberi jogok része volt implicit módon. Ebben a kérdésben a Tanács és a Bizottság régebbi megnyilat-

³⁴ General Comment No. 23: The rights of minorities (Art. 27): 08/04/94. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, (General Comments) adopted at the Fiftieth Session in 1994.

³⁵ Pentassuglia: i. m. 62.

³⁶ Vö.: pl. Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya 27. cikk, vagy az ET Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményének 1. cikke.

kozásai igazíthatnak el: mindkét intézmény úgy értékelte, hogy a közösségi jog alapján az emberi jogok közé tartoznak a kisebbségek jogai is.³⁷ Ennek ellenére volt, aki úgy vélte, hogy ez önkényes kiterjesztése a 6. cikknek: mivel az ASZ vitája során a tagállamok érdemesnek tartották az I-2. cikk alatt a kisebbségekhez tartozó személyek jogait külön is megemlíteni, feltételezhető, hogy a szerződő államok eredeti szándéka szerint az emberi jogok tiszteletére és az ET emberi jogi egyezményére való utalás nem jelentette a kisebbségek jogainak automatikus elismerését.³⁸ Magam azt az érvelést tartom helyesebbnek, hogy a 2. cikkben elismert módon – az emberi jogok részeként – a kisebbségekhez tartozók jogai nemcsak az Unió egyik értékeként, hanem általános jogelvként is értelmezhetőek (pl. a kisebbséghez tartozás miatti megkülönböztetés tekintetében mindenképp).

Újdonság azonban, hogy a Lisszaboni Szerződés kimondja az Unió csatlakozását az Európai emberi jogi egyezményhez. Ezzel az uniós jogban az alapjogok három szinten jelennek meg: az EJEE mellett a 2. cikkben foglalt értékek között és az Alapjogi Chartában. Ráadásul ez három különböző megközelítést is takarhat, hiszen az Alapjogi Chartában és az EJEE-ben foglalt jogok nem fedik egymást teljesen, a 2. cikk értelmezése pedig még bővebb lehet.³⁹ De a három szint – akár egy állam alkotmányos rendjében – szorosan össze is kapcsolódik, egymást kiegészítve értelmezhető. Ezt hangsúlyozza az Alapjogi Charta 52. cikk 2. bek., amikor kimondja, hogy: „A Charta által elismert, a Szerződések egyes rendelkezéseiben szabályozott jogok csak az ott meghatározott feltételek és korlátozások mellett gyakorolhatók.”⁴⁰ Az egyezményt, valamint az emberi jogok védelmét a Bíróság már korábban is a közösségi jog alapelveiként ismerte el. Továbbá, az Európai Bíróság több ítéletében is egyértelművé tette, hogy a közösségi jog alapelveit nemcsak az uniós intézmények tevékenysége során kell tisz-

³⁷ Az Európai Bizottság a Parlament írásbeli kérdéseire válaszolva fejtette ki, hogy a 6. cikk szerint az emberi jogok a kisebbségi jogokat is magukban foglalják, lásd: Response of the European Commission of November 23, 2001 to written question E-2538/01, OJ 2002 C 147E: 27 (28). Egy másik írásbeli kérdésre adott válaszban pedig – E-1227/02, in OJ 2002 C 309, 12 December 2002, 100. – a Tanács például úgy nyilatkozott, hogy az EK szerződés antidiszkriminációs cikke (13. cikk) a kisebbséghez tartozás alapján történő hátrányos megkülönböztetést is lefedi (Council of the European Union, „EU Annual Report on Human Rights 2003”, 3 January 2004, 22).

³⁸ Vö.: Christophe Hillion: Az Európai Unió bővítése – a tagsági kötelezettségek és a csatlakozási követelmények ütközése a kisebbségvédelem terén, *Pro Minoritate* 2003/Tél, 4–6.

³⁹ Vö.: Wolfgang Weiss: Human Rights in the EU: Rethinking the Role of the European Convention on Human Rights After Lisbon, *European Constitutional Law Review*, 7/2011, 64–95.

⁴⁰ Mégis, az EJEE-hez való csatlakozás a tagállamok ehhez kapcsolódó kötelezettségein nem változtat, hiszen egyfelől az Európai emberi jogi egyezménynek egyenként eddig is minden tagállam részese volt; másfelől az emberi jogi egyezmény egyetlen, a kisebbségek védelme szempontjából releváns cikkének – a hátrányos megkülönböztetés tilalmáról szóló 14. cikk – hivatkozása a nemzeti kisebbséghez tartozás alapján történő diszkrimináció tilalmáról közvetlenül is érvényesül a közösségi jogban az EU Alapjogi Chartájában.

teletben tartani, hanem a tagállamoknak a közösségi jog alkalmazásával kapcsolatos intézkedéseiben is.⁴¹ Az uniós jog általános jogelvei ugyanis kötik az EU intézményeit, amikor jogot alkotnak vagy alkalmaznak, sőt a tagállamokat nemcsak akkor kötik, ha az uniós jogot alkalmazzák, hanem akkor is, ha olyan belső jogszabályt alkotnak, amely az uniós jog végrehajtását szolgálja.⁴² A gond természetesen itt mindig csak az, hogy nem lehet mindig pengeéles határt húzni, hogy mi is tartozik az uniós jog alá (pl. ez jól látszik a kisebbségeket különösen érintő kulturális politikáknál). Az európai emberi jogi egyezmény és a közösségi jog alapelveinek elemzése alapján a nemzeti kisebbséghez tartozás miatt való hátrányos megkülönböztetés tilalmát ebbe a körbe, a közösségi jog általános elvei közé sorolhatjuk.⁴³ Ezt csak megerősítette az Alapjogi Charta 21. cikke és ennek az elsődleges uniós jogba sorolása. A 21. cikk felsorolásában nem forradalmi újdonság a „nemzeti kisebbséghez tartozás” miatti hátrányos megkülönböztetés megjelenítése, hiszen az uniós jog a diszkrimináció tilalma alá eső tulajdonságok listáját korábban is nyitottan hagyta, illetve megengedően fogalmazta meg. Ennek jelentősége ismét csak abban állhat, hogy adott esetben a Bíróságnak kell majd a „nemzeti kisebbség” fogalmát értelmeznie, aminek során véleményem szerint külső forrásokra kell majd támaszkodnia (lásd itt alább a Keretegyezményről szóló részt).

2.4. Az Európai Bíróság szerepe és a tagállamok közös alkotmányos hagyományai

Érdemes arra is felhívni a figyelmet, hogy az emberi jogok védelmében az Unió nemcsak a közösségi jogra, a nemzetközi egyezményekre, hanem a „tagállamok közös alkotmányos hagyományaira” is támaszkodhat. Az Európai Bíróság mindig úgy tartotta, hogy a közösségi jog alapelvei közé tartozó alapvető jogok tiszteletben tartásának biztosítása során *ihletet* meríthet a tagállamok közös alkotmányos hagyományából,⁴⁴ akárcsak az olyan, az emberi jogok védelmét célzó nemzetközi szerződések útmutatásaiból, amelyek előkészítésében a tagállamok részt vettek, vagy amelyekhez aláíró félként csatlakoztak.⁴⁵ A tagállamok rendkívül eltérő szabályokat alkalmaznak a területükön élő nemzeti vagy etnikai kisebbségek jogaira vonatkozóan: amíg például Finnországban vagy Olaszországban a területi autonómia is a kisebbségek vé-

⁴¹ Lásd 5/88 sz. jogeset, *Wachauf* [1989] ECR 2609, 19. bek.; C-2/92 *Bostock* [1994] ECR I-955, 16. bek.; 22/84 sz. jogeset, *Johnston* [1986] ECR 1651, 19. bek., C-94/00 *Roquette Frères SA*, 2002. október 22-i ítélet, 25. bek.

⁴² Vö.: Armin von Bogdandy: *Founding Principles*, in: Armin von Bogdandy – Jürgen Bast (eds.): *Principles of European Constitutional Law* (Oxford-München, Hart Publishing – Verlag C.H. Beck, 2010), 11–54.

⁴³ Vö.: Hillion: i. m. 4–9.

⁴⁴ C-29/69 sz. jogeset, *Erich Stauder*, [1969] ECR 419, 7. bek.; C-11/70 sz. jogeset, *Internationale Handelsgesellschaft*, [1970] ECR 1124, 4. bek. 1997, [1997] ECR I-2629, para. 14.

⁴⁵ C-4/73 sz. jogeset, *Nold* [1974] ECR 491, 13. bek.; C-299/95 sz. jogeset, *Kremzow*, [1997] ECR I-2629, 14. bek.

delmének alkotmányos hagyományainak körébe tartozik, addig például Görögországban az alkotmányos szabályok a nemzeti kisebbségek létét sem ismerik el.

Maga az a tény, hogy egy tagállam alkotmányos hagyományai nem ismerik el a kisebbségi jogokat, nem kell, hogy feltétlenül akadályt jelentsen a Bíróság számára, hogy a kisebbségek jogait a 6. cikk értelmében a tagállamok közös alkotmányos hagyományainak részeként ismerje el.⁴⁶ A súlyos tévedés veszélye nélkül állítható, hogy az ENSZ Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya, a kisebbségek jogait elismerő 27. cikkel együtt, akkor is a tagállamok közös alkotmányos hagyományainak része, ha Franciaország kifejezetten a 27. cikkel szemben tett fenntartásokkal fogadta csak el az egyezségokmányt.

Ennél jóval merészebb, de reális feltételezés, hogy amint korábban az emberi jogok esetében – anélkül, hogy az egyezményhez az Európai Közösség csatlakozott volna – az Emberi jogok európai egyezményét tekintette zsinórmértéknek a Bíróság, úgy elméletben a kisebbségi jogok tiszteletben tartásának megítélésében az ET kisebbségvédelmi keretegyezményére is támaszkodhat.

A Keretegyezmény nemcsak az egyik legelfogadottabb nemzetközi jogi kisebbségvédelmi dokumentum a tagállamok körében, hanem az egyetlen jogi kötő erővel rendelkező nemzetközi egyezmény, amely kifejezetten a kisebbségek jogait érinti. Ezek alapján elmondható, hogy a Keretegyezmény elég nagy elismertséget élvezhet a tagállamok körében és az EU intézményeinek tevékenységében ahhoz, hogy a 2. cikk értelmezésekor is hivatkozni lehessen rá. (Meg kell említeni, hogy a 2. cikk értelmezésénél felmerülhet még az EBESZ kisebbségek jogaival is foglalkozó dokumentumainak alkalmazása is, mivel ezeket minden jelenlegi tagállam aláírta, de komoly nehézséget jelenthet, hogy – a Keretegyezménnyel ellentétben – ezekhez a politikai nyilatkozatokhoz a tagállamok nem fűztek jogi kötelezettségeket.)

3. Az EUSZ és a Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény

Ma, az EU huszonhét tagállama közül egyedül Franciaország nem csatlakozott a Keretegyezményhez (igaz, Belgium, Görögország és Luxemburg sem ratifikálta azt),⁴⁷ ugyanakkor a bővítés folyamatában, a tagsági feltételek teljesítését ellenőrző Európai Bizottság a kisebbségvédelmi kritérium teljesítésének megítélésében egyértelműen irányadónak tekintette a Keretegyezmény ratifikálását és alkalmazását.⁴⁸ Nem vélet-

⁴⁶ Lásd C-17/74 sz. jogeset, *Transocean Marine Paint* [1974].

⁴⁷ 2012. március 1-i állapot.

⁴⁸ Pl. Reding biztos a Bizottság részéről – Nelly Maes EP-képviselő 2001. május 15-én írásban benyújtott, a koppenhágai kritériumok tartalmát firtató kérdésére válaszolva – kifejtette, hogy „a Bizottság kiemelt figyelmet szentel az ET Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményében lefektetett alapelvek tiszteletben tartásának.” *Official Journal C* 261 E, 18 September 2001, p. 162.

len, hogy az Európai Konventben felmerült, hogy az EU ne csak az ET emberi jogi egyezményéhez csatlakozzon, hanem az ET kisebbségvédelmi keretegyezményéhez is.⁴⁹ Mindazonáltal, ez nem volt reális elvárás, és jóval valószínűbb, hogy a Keretegyezmény normái más úton jelenjenek meg az uniós jog értelmezésében.

Már maga az a tény, hogy az EU az ET emberi jogi egyezményének részese lett, felveti a kérdést, hogy vajon az egyezmény tekintetében milyen viszonya lesz a luxemburgi Bíróságnak a strasbourgi Emberi Jogi Bírósággal. A vélemények megoszlanak ennek megítélésében, de nyilvánvaló, hogy az Unió a Lisszaboni Szerződéssel saját intézményeire nézve is kötelezettséget vállalt a római emberi jogi egyezmény betartására. Az Unió tényleges csatlakozását az Európai emberi jogi egyezményhez, az esetleges hatásköri problémák ellenére is, az indokolhatta, hogy – kiváltképp az Alapjogi Charta elfogadása után – az EU növekvő szerepvállalása az emberi jogok védelmében ne kettőzze meg feleslegesen, hanem inkább kiegészítse az Európa Tanács emberi jogok védelmében elért eredményeit.⁵⁰ Ezt támasztja alá a Charta alapos értelmezése is, amelynek révén arra a következtetésre lehet jutni, hogy az EJEE-hez csatlakozás csupán az egyezményben foglalt jogok tekintetében jelent minimumot. Így semmi akadály, hogy az EU-ban ugyanezen jogoknak magasabb szintű védelmét alakítsák ki, és azok a jogok, amelyek csak a Chartában szerepelnek, továbbra is kizárólag az Európai Bíróság joggyakorlata alapján értelmezendők. Erről világosan rendelkezik maga a Charta is.⁵¹ Ugyanakkor az Európai Bíróság keze erősen meg van kötve, ha az Alapjogi Charta mentén olyan tág értelmezési keretet akar adni a kisebbségi jogoknak, mint korábbi ítélkezési gyakorlatában az emberi jogoknak adott (mikor még az alapító szerződések nem ismerték el azokat). A Bíróság eddigi gyakorlatából látszik, hogy nagyon óvatos volt minden ügyben, amely például a kisebbségi nyelvhasználati jogokat érintette.⁵² A világos uniós jogi felhatalmazás hiánya, valamint a tagállamok jelentős részének viszolygása attól, hogy a kisebbségi jogok védelme terén „a fejük felett” szülessenek uniós intézkedések óvatosságra inthetik a Bíróságot.⁵³

Az is nehezen elképzelhető, hogy az Unió a kisebbségvédelmi keretegyezményhez is hasonló módon csatlakozzon. Először is, szemben az emberi jogok védelmé-

⁴⁹ A Konvent előtt fekvő tervezetben még 5. cikk 2. bekezdés, lásd: <http://european-convention.eu.int/docs/treaty/pdf/5/Art%205%20Szajer.pdf>

⁵⁰ Hans-Christian Krüger: *Why the EU should accede to the ECHR*. EUMAP Features, May 2002.

⁵¹ 52. cikk. 3. bek. „Amennyiben e Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményben biztosított jogoknak, akkor e jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni azokkal, amelyek az említett egyezményben szerepelnek. Ez a rendelkezés nem akadályozza meg azt, hogy az Unió joga kiterjedtebb védelmet nyújtson.” Lásd még: Weiss: i. m. 71–73.

⁵² Lásd: C-281/98 *Angonese vs. Cassa di Risparmio di Bolzano*; vagy C-274/96 *Bickel/Franz*.

⁵³ Ezen a területen az Emberi Jogok Európai Bíróságának és az Európai Bíróság hozzáállása közötti különbséget jól mutatja be Annaleen Van Bossuyt: *Fit for Purpose or Faulty Design? Analysis of the Jurisprudence of the European Court of Human Rights and the European Court of Justice on the Legal Protection of Minorities*, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues* 2007/1, 1–20.

vel,⁵⁴ az alapszerződések nem adnak világos felhatalmazást az Uniónak arra, hogy a kisebbségek jogainak védelmében intézkedéseket tegyen. Továbbá, igen valószínűtlen, hogy a tagállamok általános érvénnyel az Unió csatlakozása mellett foglaljanak állást: nemcsak azért, mert több tagállam a mai napig sem ratifikálta a Keretegyezményt, hanem leginkább azért, mert a Keretegyezményben megfogalmazott ún. programnormák nehezen lennének értelmezhetőek az Unió tekintetében – a Keretegyezmény nem fogalmaz meg konkrét, általános érvényű egyéni vagy kollektív jogokat, csak célokat tűz ki a részes államok elé, de nem határozza meg, hogy milyen intézkedésekkel kell ezeket a célokat megvalósítani. Így nyitott kérdés marad, hogy kik tekinthetőek az EU kisebbségeinek, milyen közös kötelezettséget vállalhat az EU és a tagállamok pl. a kisebbségek közéleti részvételhez való jogára vonatkozóan, miközben az nem tartozik az uniós hatáskörök közé, és a tagállami szabályozások rendkívül sokfélék, stb.

Ezen felül a Keretegyezmény végrehajtását nem egy független bírói testület ellenőrzi, hanem az ET tagállamainak képviselőiből álló Miniszterek Bizottsága. Mivel sem az Emberi Jogok Európai Bírósága, sem a luxemburgi Bíróság nem járhat el a Keretegyezmény végrehajtásának felülvizsgálatában, az a tény, hogy nem EU tagállamok kormányai is részt vennének a Keretegyezmény uniós alkalmazásának ellenőrzésében, feltételezhetően sértene az Unió autonómiáját. Összességében, a Keretegyezmény egyedül a luxemburgi Bíróság ítélezési gyakorlatán keresztül jelenhetne meg az uniós jogban, akkor, ha az EUSZ 2. cikk értelmezésében ezt a Bíróság hivatkozási alapnak tekinti. Erre nyilván a legjobb indok az lehet, ha a Keretegyezményt a tagállamok alkotmányos hagyományának részeként fogadjuk el.

Mindeddig az Európai Bíróság még egyetlen ítéletében sem hivatkozott a Keretegyezményre, míg korábban az Emberi jogok európai egyezménye mellett olykor a PPJNE-re is támaszkodott.⁵⁵ De kellő eréllyel lehet érvelni amellett, hogy a Keretegyezmény része a tagállamok közös alkotmányos hagyományának.⁵⁶ Az Európa Tanács az egyetlen olyan összeurópai nemzetközi szervezet, amely nemzetközi jogi szerződésekkel ad normatív keretet az emberi jogok védelmében. Ez a normatív keret teremti meg a közös nevezőt mind az EU-tagállamok, mind az EU-n kívüli ET-tagállamok között. Az Európai Unió csatlakozása az EJEE-hez is ezt a nemzetközi jogi keretet, hátteret erősíti meg. Vitathatatlan, hogy a kisebbségi jogok védelmében ugyancsak az Európa Tanács adja a legszélesebb nemzetközi jogi szerződéses hátte-

⁵⁴ Pl. a szociális jogok terén EUMSZ 151. cikk, a diszkrimináció elleni küzdelemben az EUMSZ 19. cikk.

⁵⁵ A PPJNE-ra hivatkozik egyebek mellett a 2000/78/EK irányelv is. A Bíróság ítéletei közül lásd pl.: C-485/07 *Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen-ügyet* vagy C-555/07 *Seda Küçükdeveci vs. Swedex GmbH & Co. KG*.

⁵⁶ Vö.: Rainer Hofmann – Erik Friberg: *The Enlarged EU and the Council of Europe: Transfer of Standards and the Quest for Future Cooperation in Minority Protection*, in Gabriel Toggenburg (ed.): *Minority Protection and the Enlarged European Union: the Way Forward* (Budapest, LGI-ECMI, 2004), 129–148.

ret a Keretegyezménnyel és a Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai kartájával; valamint azzal, hogy az Európa Tanács számos intézménye (a Parlamenti Közgyűlés, az ECRI, a CLRAE) szintén foglalkozott a kisebbségi jogok értelmezésével, meghatározásával. A Keretegyezmény elfogadottsága az EU-tagállamok körében nagyon erős. A Keretegyezmény hatályba lépése óta a monitoringmechanizmus révén szilárd gyakorlat alakult ki az alkalmazásáról, amit 1998 óta a Tanácsadó Bizottság közel száz véleménye és a Miniszterek Bizottságának több mint nyolcvan ajánlása tükröz. Ez azt igazolja, hogy a Keretegyezmény nemcsak általánosan elfogadott európai normákat fogalmaz meg, hanem ezeknek egységes értelmezési keretet is ad.

Figyelemmel arra, hogy az utóbbi időkben az Európai Unió egyre szorosabb együttműködést alakított ki az Európa Tanáccsal, egy európai jogi tér kialakulásáról is beszélhetünk, különösen az emberi jogok értelmezése és védelme terén.⁵⁷ A kisebbségi jogok terén pl. a bővítési folyamatban a Bizottság a Keretegyezményt tekintette kiemelkedő hivatkozási pontnak a tagsági feltételek teljesítésében, és rendszeresen konzultált a kérdésben a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságával is. Az Európai Parlament pedig a Lisszaboni Szerződés hatékony végrehajtásával kapcsolatban is felhívta a tagállamokat arra, hogy írják alá és ratifikálják a Keretegyezményt és a Nyelvi Chartát is.⁵⁸

4. Következtetések

Az, hogy a „kisebbség” szó egyáltalán megjelent a Lisszaboni Szerződésben – és ezzel az elsődleges uniós jogban – nagy várakozásokat keltett a kisebbségi politikusok körében.⁵⁹ Ennek nemcsak az EU „mindenhatóságába” vetett hit lehet az oka, hanem sokkal inkább az, hogy az 1990-es években kialakult nemzetközi jogi standardok nem váltották be azokat a reményeket, amelyeket velük szemben támasztottak; önmagukban nem alkalmasak arra, hogy a kisebbségeket ténylegesen megvédjék például egy állam asszimilációs politikájától. A fenti, sok szempontból spekulatív elemzésben arra próbáltam rávilágítani, hogy a Lisszaboni Szerződéssel ezen a téren nem várhatóak radikális változások, nem születik uniós kisebbségvédelmi politika. De az

⁵⁷ Vö.: Jean-Claude Juncker: *A Sole Ambition for the European Continent – report submitted to the attention of the Heads of State or Government of the Member States of the Council of Europe*. 11.04.2006.

⁵⁸ Az Európai Parlament 2010. december 15-i állásfoglalása az alapvető jogok helyzetéről az Európai Unióban (2009–2010) – intézményi szempontok a Lisszaboni Szerződés után, P7-TA(2010)0483 44. bek.

⁵⁹ Példának idézhetjük Tőkés Lászlót, akinek „megítélése szerint a Lisszaboni Szerződés jó kiindulópontként szolgál, hogy hosszabb távon egy kötelező jogi erővel bíró, hatékony uniós kisebbségvédelmi rendszert alakítsanak ki, mely képes lesz feltartóztatni az őshonos nemzeti, etnikai és nyelvi kisebbségek pusztulását, eredményesen meg tudja őrizni a kontinens kulturális sokszínűségét, és érvényre juttatja a sajátos értékek és identitások megőrzésének és integrációjának alternatíváját az Európa-szerte eluralkodott asszimilációs tendenciákkal szemben.” (Nem belügy a kisebbségek joga, *Erdely.ma*, 2011. június 29., www.erdely.ma).

EUSZ 2. cikkben foglalt értékek tágabb keretében megnőhet az esélye annak, hogy az uniós jogban ma is meglévő lehetőségeket a kisebbségek számára kedvezőbben alkalmazzák. Abban, hogy ez így is legyen, a tagállamoknak és a Bíróságnak kiemelkedő szerepe lesz, azzal, hogy a „kisebbségekhez tartozó személyek jogai” kitélt vajon a nemzetközi jogban elfogadott fogalmakhoz kötik-e. A bővítések tapasztalata és Bizottság, a Parlament megnyilatkozásai alapján véleményem szerint ez a járható út; a megtett lépések pedig azon mérhetők, hogy az ET-szerződések – a Keretegyezmény és a Nyelvi Charta – elvei és normái mennyire szivárognak át a Lisszaboni Szerződés nyitotta kis résen a Bíróság ítélkezési gyakorlatába.

NYELVHASZNÁLAT, KISEBBSÉGI NYELVEK ÉS TÖBBNYELVŰSÉG AZ EURÓPAI UNIÓBAN

1. Nyelvi sokféleség, nyelvi jogok

A nemzetközi szervezetek általában egy – ritkán több – hivatalos nyelvre korlátozzák intézményi működésüket. A sok tagállammal rendelkező szervezetek a hatékonyság érdekében, a bevett diplomáciai gyakorlatnak megfelelően szokták a hivatalos nyelveket meghatározni. Ezzel szemben az Európai Közösséget megalapító Római Szerződést négy hivatalos nyelven írták alá, és a Közösség az első pillanattól kezdve a tagállamok hivatalos nyelvének közösségi használatát tekintette alapelvnek. Ez is azt igazolja, hogy az integráció politikai céljai már a kezdet kezdetén messze túlmutattak egy nemzetközi szervezet létrehozásán vagy akár a gazdasági integráció megvalósításán. A nyelvhasználat kérdése ugyanis alapvetően politikai kérdés. Az Európai Unió – a nemzetközi szervezetek gyakorlatától eltérően – tagállamainak hivatalos nyelvét az intézmények hivatalos nyelveként is elismeri, és jellemzően kiáll a többnyelvűség értéke mellett. A politikai közbeszédben mindig hangsúlyosan szerepelt az EU nyelvi, kulturális sokszínűségének védelme és értéke. Romano Prodi bizottsági elnök egy New York-i konferencián például így fogalmazott: „Nekünk az Európai Unióban kvázi alkotmányos kötelességünk a kulturális, vallási és nyelvi sokféleség tiszteletben tartása. Ezért bíz meg minket az Európai Közösségekről szóló szerződés azzal, hogy járuljunk hozzá »a Tagállamok kultúráinak virágzásához«. Ezért támogatjuk aktívan például a regionális és kisebbségi nyelveket 1983 óta. Hiszünk abban, hogy az, ha segítséget nyújtunk polgárainknak identitásuk ilyen elemeinek megőrzésében, kulcsfontosságú ahhoz, hogy megnyerjük őket, hogy fogadják el az európai integráció és a világméretű globalizáció folyamatait, és így tartsák fenn a társadalmi harmóniát.”¹

A sokféle államot, nemzetet, kultúrát és nyelvet egy intézményi tető alatt összeterelel európai integrációban fontos szerepe van a nyelvhasználatnak és a nyelvtudásnak is. Fontos, hogy a polgárok hozzáférnek-e az uniós jogszabályokhoz, dokumentumokhoz, hogy miként tudnak kapcsolatba lépni az EU intézményeivel. A nyelvnek szerepe van abban is, hogy – a politikusok kedvenc fordulatával élve – az állampolgárok „mennyre érzik közel magukhoz az integrációt”. De az is fontos kérdés, hogy az egyének, vállalkozások hogyan tudnak érvényesülni az egységes piacon: a mun-

¹ Romano Prodi: Cultural Diversity and Shared Values. New York University Law School, New York, 4 November 2003. SPEECH/03/51.

kaerő mobilitását, a személyek, kulturális áruk stb. szabad áramlását is befolyásolja a nyelv. Nem véletlen tehát, hogy az Európai Unió a többnyelvű társadalom modelljét támogatja; a tagállamok nyelvpolitikai eszközeit tiszteletben tartva, erőteljesen hirdeti a nyelvtanulás, a nyelvtudás jelentőségét. Arra is van igény – mindenekelőtt az Európai Parlamentben –, hogy a regionális, kisebbségi nyelvek védelmét is felvállalja az EU.

Az Európai Unió polgárai közül ma körülbelül negyven millióan – az összlakosság majdnem tíz százaléka – olyan nyelvet beszélnek anyanyelvükként, amely a saját országuk többségi nyelvétől különbözik. Az EU-ban – a huszonhét tagállam huszonhárom hivatalos nyelvén kívül – több mint hatvan regionális vagy kisebbségi nyelvet beszélnek, amelyek jogi helyzete rendkívül eltérő a tagállamokban.²

Az Európai Unió országaiban sok helyen már ma is a hétköznapi valósághoz tartozik a többnyelvűség: ugyanis azok, akiknek egy kisebbségi nyelv az anyanyelve, általában az állam hivatalos nyelvét is beszélik, és mindennapjaikban, a magán- és közéletben is rendszeresen több nyelvet használnak. A nyelv, amellyel, hogy egy közlési eszköz, kulturális közeget is teremt; az emberek gondolatainak, hagyományainak és identitásának kifejezési eszköze. A közösség érzését gyakran a közös nyelv adja meg, amely a közösség önmagáról való tudásának is kifejezője. A nemzeti kultúra generációk közötti átadásában is kiemelkedő szerepet játszik a nyelv. A XIX. században a különböző társadalmi csoportok integrálásában a nyelv a nemzeti egység egyik legerősebb szimbolikus eszköze volt. Az egységes nemzeti nyelv megteremtése – különösen a virágba boruló nemzeti politikai mozgalmak számára – gyakran az állam politikai közösségének megteremtését is célozta. Alain Dieckhoff meggyőzően mutatja be Franciaország példáján, hogy a politikai nemzet megteremtésének kötőanyaga a nyelvi-kulturális homogenizáció: az állampolgári összetartozást a nemzeti nyelvű kultúra erősíti meg. Ezért is szorították politikai okokból háttérbe a tájnyelveket, és törekedtek a francia nyelv kizárólagos használatának erősítésére.³ Az ugyan helyzettől függ, hogy a nyelvnek vagy a modern államoknak mekkora szerepe van a nemzeti közösség megteremtésében, de tény, hogy a modern nemzetállam – szabályozási felelősségének részeként – a nyelvhasználatot is ellenőrzése alá vonja.⁴ Az európai nemzetállamok kialakulásakor a nemzeti mozgalmak rendszerint alkotmányos harcot indítottak a tájnyelvek, a nem domináns helyzetben lévő kisebb nyelvek ellen.

² Paxti Juaristi – Timothy Reagan – Humprey Tonkin: Linguistic Diversity in the European Union, in: Xabier Arzoz (ed.): *Respecting linguistic diversity in the European Union* (Amsterdam, John Benjamins Publishing Company, 2008), 47–72.

³ Alain Dieckhoff: Egy megrögzöttség túlhaladása – a kulturális és politikai nacionalizmus fogalmának újraértelmezése, in: Kántor Zoltán (szerk.): *Nacionalizmuselméletek. Szöveggyűjtemény* (Budapest, Rejtjel, 2004), 309–310.

⁴ Ennek számos módjáról lásd Valeria Piergigli: *Lingue minoritarie e identità culturali* (Milano, A. Giuffrè Editore, 2001).

Elfogadhatjuk Kymlicka és Grin megállapítását, hogy egy nyelv megőrzése nemcsak egy kommunikációs eszköz megőrzését jelenti, hanem a kulturális hagyományok, politikai igények, történelmi önismeret és nemzeti identitás megőrzését is.⁵

Ez érthetővé teszi azt is, hogy a nyelv jelentős társadalmi befolyása miatt a kormányok számára mindig fontos kérdés a nyelvi jogok szabályozása. Az államok hajlanak arra, hogy a többségi nyelvnek kiemelt jogállást biztosítsanak, és a kisebbségi nyelveket gyakran diszkriminálják. Az állami nyelvpolitikának persze van praktikus szerepe is, hiszen az állami intézmények, a közhivatalok, a közoktatás, a közszolgáltatások hatékony működését egynyelvű környezetben könnyebbnek látszik biztosítani; de az államnyelv erősítése az állami ellenőrzést is szolgálja az egy területen élő, a többségtől eltérő nyelvet beszélő kisebbségek felett. Az államok nem lehetnek nyelvileg semlegesek, az állampolgárok számára jogaik gyakorlása, kötelességeik teljesítése során szerepe van a nyelvnek (jellemző, hogy még a legtoleránsabb többnyelvű országokban is vannak olyan állami intézmények, pl. a hadsereg, ahol csak az államnyelvet használják).⁶ Gyakran az állami nyelvpolitikával próbálják a kormányok a kisebbségek asszimilációját elősegíteni. A közéleti – sőt, olykor a magánéleti – nyelvhasználat szabályozása a kisebbségekkel szemben a kormány erősebb társadalmi ellenőrzését testesíti meg.

Ezzel együtt a kormányok nyelvpolitikai eszköztára nem korlátlan. Az emberi jogok alkotmányos és nemzetközi megerősítése a XX. század második felétől széles körben elismeri a nyelvi emberi jogokat is.⁷ Kiemelkedő szerepe van Európában a kisebbségek nyelvi jogait is védő nemzetközi normáknak. Az Európa Tanács Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezménye és a Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartája mellett az Emberi jogok európai egyezményének 14. cikke (a nyelv alapján való megkülönböztetés tilalmával) is lényegesen korlátozza a részes államok szabályozási szabadságát ezen a téren. Az államok ennek ellenére igyekeznek a praktikus hatékonyságra vagy éppen az államnyelv védelmére hivatkozva fenntartani ellenőrző szerepüket, de a vitának egyre inkább a nyelvi jogokról – és nem az állam politikai identitásának vélt vagy valós védelméről – kell szólnia. A nyelvi jogok is társadalmi feszültségeket gerjeszhetnek, de az emberi jogok rendszerének éppen ezeket a jogokat kell megvédenie, és az államnak ezeket a feszültségeket jogi mederben kell tartania.

⁵ Francois Grin and Will Kymlicka: Assessing the Politics of Diversity in Transition Countries, in Farimah Daftary and Francois Grin (eds.): *Nation-building, Ethnicity and Language Politics in Transition Countries* (Budapest, ECMI–LGI, 2003), 1–28.

⁶ Történelmi példa erre az Osztrák–Magyar Monarchia közös hadserege, vagy napjainkban pl. Olaszországban a Dél-Tirolban állomásozó olasz katonai egységek.

⁷ Vö.: Fernand de Varennes: *Language, Minorities and Human Rights* (The Hague, Martinus Nijhoff, 1996). Lásd még Andrassy György: Nyelvek és nyelvi jog az ezredfordulón, *Jogtudományi Közöny* 2001, 7–8., 265.

Az EU-n belül az egyre szorosabb politikai együttműködés is új kihívások elé állítja a tagállamokat. Az alapító tagállamok számára annak idején az államok közötti szimbolikus egyenlőség szempontjából volt nagy jelentősége az Európai Közösségen belüli sokféleség hangsúlyozásának. Mára ennek a fogalomnak az értelmezési környezete erősen megváltozott. Az európai integrációnak, a közösségi jog alkalmazásának látható hatása van a nyelvekre.⁸ Az Európai Unió szupranacionális jogrendje is szabályozza a nyelvhasználatot, hatással van az intézmények nyelvhasználatára, a jogi nyelvre, stb. Az EU hivatalos nyelveinek formális egyenlősége elvben biztosított, de a kisebb vagy nem hivatalos jogállású nyelvek helye az integrációban kérdéseket vet fel. A legtöbb nyugat-európai tagállamban súlyos gondokat okoz a bevándorló közösségek társadalmi integrációja, de komoly viták zajlanak arról is, hogy az EU nyelvi és kulturális politikáit hogyan lehetne, kellene kiterjeszteni a tagállamokban élő, jogilag elismert, hagyományos nyelvi, nemzeti, etnikai kisebbségek védelmére. Amíg a bevándorlók integrációja alapvetően az államok hatáskörében marad, addig az elismert nemzeti, nyelvi kisebbségek identitásának őrzését a már említett nemzetközi jogi eszközök is befolyásolják. Egyre érdekesebb kérdés lehet, hogy az Európai Unió, amely folyamatosan terjeszti ki politikáit a kultúra, az oktatás és az emberi jogok terén, milyen helyet szán nyelvpolitikájában a kisebbségi nyelveknek.

A nyelvekre vonatkozó uniós rendelkezések két pilléren állnak: egyfelől, az Európai Gazdasági Közösség 1957-es megalakulása óta kulcsfontosságú kérdés lett a Közösségen belül használatos hivatalos nyelvek egyenlősége; másfelől, az 1980-as évektől kezdve egyre nagyobb igény jelentkezett a tagállamokon belüli kulturális, nyelvi sokféleség teljes elismertetésére. A hivatalos nyelvek helyzetét a közösségi jog a kezdetektől pontosan szabályozta.⁹ Ezzel szemben a tagállamokon belüli nyelvi sokféleség, azaz a kisebbségi és regionális nyelvek uniós szintű jogi elismerésében nem következett be áttörés az elmúlt évtizedekben.

2. Hivatalos nyelvek, munkanyelvek az EU-ban

Az EUSZ 55. cikke felsorolja az EU 23 nyelvét, amelyeken a szerződés szövege készült, és amelyeken a szerződés egyaránt hiteles.¹⁰ Ezeket a nyelveket ún. „szerződéses

⁸ Nagyon jó összefoglalót ad erről Király Miklós: *Bábel virágzása és hanyatlása: az Európai Közösségjogának hatása a nyelvekre*, in Király Miklós – Gyertyánfy Péter (szerk.): *Liber amicorum studia Gy. Boytha dedicata. Ünnepi dolgozatok Boytha György tiszteletére* (Budapest, ELTE ÁJK Polgári Jogi Tanszék/Nemzetközi Magánjogi és Európai Gazdasági Jogi Tanszék, 2004), 187–214.

⁹ A Tanács 1. rendelete az Európai Gazdasági Közösség által használt nyelvek meghatározásáról, *Hivatalos Lap* L 17 6.10.1958. 385.

¹⁰ Ezek a következők: angol, bolgár, cseh, dán, észt, finn, francia, görög, holland, ír, lengyel, lett, litván, magyar, máltai, német, olasz, portugál, román, spanyol, svéd, szlovák és szlovén.

nyelveknek”, helyesebben hiteles nyelveknek is nevezik. Az EUSZ 20. cikke pedig kimondja, hogy az uniós polgároknak – egyebek mellett – joga van ahhoz, hogy „a Szerződések nyelveinek valamelyikén az Unió bármely intézményéhez vagy tanácsadó szervéhez forduljanak, és ugyanazon a nyelven választ kapjanak”. Az Alapvető Jogok Európai Chartája további jogokat rögzít: az európai ombudsmanhoz fordulás (43. cikk), a dokumentumokhoz való hozzáférés (42. cikk) vagy a petíciós jog (44. cikk) esetében is automatikusan a hiteles nyelvek valamelyikén lehet gyakorolni ezeket a jogokat. Ezen túl, az EUSZ azt is megemlíti, hogy a tagállamok más, az állam egész területén vagy egy részén hivatalosnak számító nyelvére is lefordíthatják az alapító szerződést, de ennek költségeit az érintett tagállam fedezi, és az ilyen nyelvi változatok nem válnak hitelessé (55. cikk 2. bek.). Az alapító szerződések tehát a kezdetek óta erősen védik a tagállamok hivatalos nyelveinek egyenrangúságát. Sőt, a tagállamok az EUSZ-hoz fűzött külön nyilatkozatban a kulturális sokszínűség melletti elkötelezettségüket is kinyilvánították, többek között azzal, hogy az „Unió továbbra is különös figyelmet szentel ezeknek és más nyelveknek” (kiemelés itt).¹¹

A „hivatalos nyelv” és a politikai kategóriaként értelmezhető „hiteles nyelv” kifejezések között azonban koncepcionális különbség van. Az EU intézmények belső nyelvhasználatát a szerződések nem szabályozzák. A hivatalos nyelvhasználatához kapcsolódó kérdésekről a Tanács egyhangúlag elfogadott rendeletekben dönt (EUMSZ 342. cikke). Ezt a szimbolikus különbséget hosszú ideig az ír nyelv helyzetén lehetett érzékelni: bár az alapító szerződések ír nyelvű változatának hitelességét mindig is elismerték, mégsem szerepelt a hivatalos nyelvek között.¹² Az Amszterdami Szerződés teremtette meg a lehetőséget arra, hogy az Unió intézményeihez a polgárok ír nyelven is fordulhassanak (EKSZ 314. cikk), de teljes egyenrangúságát csak később érte el, amikor döntés született az ír nyelv hivatalos nyelvként való használatáról 2005-ben (a döntés 2007. október 1-jei hatállyal lépett életbe).¹³

A tagállamok közötti politikai egyenlőség megköveteli, hogy a tagállamok hivatalos nyelveit egyenlő módon kezeljék az EU-ban, ezt tükrözi, hogy a vonatkozó tanácsi rendeletet rendszeresen módosítják a bővítésekkor. Ez azonban csak a tagál-

¹¹ 16. Nyilatkozat az Európai Unióról szóló Szerződés 55. cikk (2) bekezdéséről. A teljes hivatkozott szakasz így szól: „A Konferencia úgy ítéli meg, hogy az a lehetőség, hogy a Szerződéseket lefordítsák az 55. cikk (2) bekezdésében említett nyelvekre, hozzájárul az Unió gazdag kulturális és nyelvi sokféleségének tiszteletben tartására vonatkozó, a 3. cikk (3) bekezdésének negyedik albekezdésében megállapított célkitűzés megvalósításához. Ebben az összefüggésben a Konferencia megerősíti az Unió elkötelezettségét Európa kulturális sokfélesége iránt, illetve azt, hogy az Unió továbbra is különös figyelmet szentel ezeknek és más nyelveknek.”

¹² Az ír nyelv sajátos helyzetéről az EU-ban lásd Jancsi Beáta: *The Irish Language in the European Union*, in Győző Cholnoky (ed.): *Minorities Research* 10. (Budapest, Lucidus Kiadó, 2008), 183–191.

¹³ A Tanács 920/2005/EK rendelete (2005. június 13.) az Európai Gazdasági Közösség által használt nyelvek meghatározásáról szóló, 1958. április 15-i 1. sz. rendelet és az Európai Atomenergia-közösség által használt nyelvek meghatározásáról szóló, 1958. április 15-i 1. sz. rendelet módosításáról, valamint az e rendeletektől való ideiglenes eltérések bevezetéséről, *Hivatalos Lap* L 156, 18/06/2005 P. 0003–0004.

lamok országos hivatalos nyelveire érvényes: azaz kizárólag az „államnyelvekre” vonatkozik ez az egyenlőség. Természetesen, ha a tényleges nyelvi sokféleség védelmét vesszük alapul, akkor erősen megkérdőjelezhető, hogy az ír miért lehet hivatalos nyelv, míg a katalán vagy a baszk nem, noha Írországból a lakosság nagy része nem is beszél írül, és az ország második hivatalos nyelve, az angol, már amúgy is az EU hivatalos nyelve. Az EU-n belüli hivatalos többnyelvűség azonban nem kulturális, hanem politikai kérdésként merül fel, és elsődleges szerepe a tagállamok közötti egyenlőség kifejezése, míg másodsorban segíthet egyes nyelvek – főleg az angol – dominanciája elleni védelemben is. Valahányszor napirendre kerül a hivatalos nyelvek kérdése, a tagállamok erősen megszorító értelemben csak az „államnyelvekre” vonatkoztatják ezt. Ennek az eredménye, hogy a tagállamok nem mindegyik hivatalos nyelve válik az Unió hivatalos nyelvéné. Azok a nyelvek, amelyeket a tagországok regionális hivatalos nyelvként elismernek, mint például Spanyolországban a katalán vagy a baszk, az Unióban nem használhatóak hivatalos nyelvként. Mivel ezeket a nyelveket többen beszélik, mint egyes hivatalos nyelveket (pl. az észtet vagy a szlovént) az Unióban, ezért nyilvánvalóan nem hatékonysági, hanem politikai kérdéssről van szó. A spanyol kormány már régóta szorgalmazta, hogy bizonyos regionális hivatalos nyelveket is lehessen az Unió intézményeiben használni, amikor 2005-ben a Miniszterek Tanácsa úgy döntött, hogy a probléma áthidalás érdekében tágítanak a nyelvhasználati szabályozáson:¹⁴ bizonyos korlátozásokkal az EU intézményeiben is használhatóak a valamely tagállamban regionális hivatalos nyelvként vagy törvényi felhatalmazás alapján nemzeti nyelvként elismert nyelvek. De ez nem jelenti azt, hogy ezek a nyelvek megkapnák a hivatalos nyelv- vagy a munkanyelv státuszát az Unióban: a Tanács az indoklásában azt emelte ki, hogy új nyelvek beemelésének a célja, hogy minél több polgár minél könnyebben tudjon az Európai Unióval azonosulni. A regionális nyelvek „félhivatalos” elismerésének számos feltétele van: a tagállam kérésére a Tanácsnak kell döntenie róla, az ezt kérvényező tagállam és az EU intézményei között megállapodást kell kötni az új nyelv használatáról, és az EU-n belüli nyelvhasználattal kapcsolatos költségek a kérelmező tagállamot terhelik. A megállapodás értelmében az Európai Parlament és a Tanács együttes döntéshozatali eljárásában elfogadott dokumentumokat a tagállamok lefordíthatják ezekre a nyelvekre, amelyeket az EU intézmények honlapjukon közzétesznek, és irattárukban őriznek, de ezek a nyelvi változatok nem tekinthetők hivatalosnak. Az érintett tagállam kormányának képviselője a Tanács – és lehetőség szerint más EU-szerv, a Parlament és a Bizottság előtt is – felszólalhat ezen a nyelven. A tagállamok vállalhatják azt is, hogy állampolgáraik regionális hivatalos nyelven fordulhassanak az EU intézményeihez (azokhoz, amelyekre ezt a jogot a tagállam kormánya megadja, és amely intézménnyel erről megállapodást köt), és ezen a nyelven kapjanak választ is. Viszont, ahol a válaszadás határ-

¹⁴ 2667th Council Meeting, 12-13 June 2005, Luxembourg. 9499/05 Press Release.

időhöz van kötve, ott a határidő számítása az alapján történik, hogy az érintett EU-intézmény a tagállamtól az EU hivatalos nyelveinek egyikére lefordítva megkapta a dokumentumot. Itt is látszik, hogy a tagállami szuverenitás tiszteletben tartása mellett (csak törvényben elismert vagy területileg hivatalos nyelvek jöhetnek szóba) a támogatni kívánt regionális nyelveknek az EU-n belüli használatához a tagállamoknak tevékeny részt kell vállalniuk. Nemcsak minden ezzel járó költséget kell viselniük, de az EU intézményekkel is külön meg kell állapodniuk. Eddig a spanyol kormány a katalán, a baszk és a galego nyelvek félhivatalos elismerését kérte, a brit kormány kérésére pedig a Tanács 2008-ban a velszi és a skót nyelveket ismerte el ebben a státuszban.

1958 óta az államnyelvek közötti egyenlőség elve soha nem kérdőjeleződött meg, annak ellenére sem, hogy a folyamatos bővítéseknek köszönhetően a hivatalos nyelvek száma jelentősen megnőtt, és ezzel egyre több nyelvpár-kombináció és technikai nehézség merül fel. Természetesen a fordítási, tolmácsolási költségek is növekedtek (ma ez az EU költségvetésének kb. egy százaléka). A hivatalos nyelvek közötti egyenlőségnek a politikai mellett jogi szerepe is van: ahogy láttuk, a nyelv szimbolikus jelentősége miatt a nyelvek egyenrangúsága a tagállamok egyenrangúságát is szimbolizálja; másfelől pedig alapvető cél, hogy az uniós jogszabályok és döntések az EU minden polgára számára saját nyelvén elérhetőek legyenek. Ez utóbbi célt azonban részben hitelteleníti, hogy számos EU-tagállamban sok olyan polgár él, aki az állam hivatalos nyelvét nem beszéli megfelelően, vagy akár egyáltalán nem használja. A balti államokban is jelentős számban élnek olyan oroszajkú állampolgárok, akik az állam hivatalos nyelvét nem beszélik. Tehát, összességében, a hivatalos nyelvek mai rendszere az EU-ban nem tudja kiteljesíteni az uniós jog megismerhetősége révén a jobbiztonságot.

Azt is ki kell emelni, hogy a hivatalos nyelvek egyenlősége is egyre inkább szimbolikussá válik: a munkanyelvek közötti egyensúly messze nem érvényesül. Az angol dominanciája mellett a francia és kisebb részben a német nyelv használata erősen háttérbe szorítja a többi hivatalos nyelvet az EU intézményeinek belső munkamene tében. A gyakorlatban a tagállamok hivatalos nyelveit nem lehet az uniós ügyek hatékony intézésében használni az EU-intézményekben, a mindennapi írásbeli és szóbeli kommunikáció az említett három nyelven zajlik, de ezek között is az angol kerül egyre nagyobb túlsúlyba. Ezt a gyakorlatot olykor jogszabályban is elismerik, sőt bizonyos értelemben – ahogy ezt a Kik-ügy is mutatja – a Bíróság is megerősítette. A közösségi védjegyről szóló 40/94/EK rendelet úgy szól, hogy a közösségi védjegy elnyerését a Belső Piaci Harmonizációs Hivataltól (Office for Harmonisation in the Internal Market – OHIM) lehet valamelyik hivatalos nyelven kérelmezni. Ám az OHIM-nak a rendelet szerint csupán öt hivatalos nyelve van: az olasz, a spanyol, a francia, az angol és a német, így aki más hivatalos nyelven kívánja kérelmét beadni, annak kérelmét lefordítják az OHIM valamelyik hivatalos nyelvére: a kérelmezőnek

meg kell jelölni egy második hivatalos nyelvet az OHIM hivatalos nyelvei közül, amelyen az OHIM írásos közléseket küld a kérelmezőnek. (Ez a szabályozás megmaradt a 2009-ben elfogadott új közösségvédjegy-rendeletben is.¹⁵) Ezt a rendelkezést támadta meg a bíróságon Christina Kik holland védjegyügynök, aki azt sérelmezte, hogy holland nyelvű beadványában második hivatalos nyelvként is a hollandot jelölte meg – ami nem az OHIM hivatalos nyelve – és erre hivatkozva beadványát elutasították.¹⁶ Kik véleménye szerint a vonatkozó szabály sérti a hivatalos nyelvek egyenlőségét, és versenyhátrányt okoz neki olyan védjegyügynökökkel szemben, akiknek anyanyelve szerencsés módon az OHIM valamelyik hivatalos nyelve. A Bíróság érdemben tárgyalta a kérdést, de a kérelmező álláspontját elutasította. Az Európai Bíróság legerősebb érve az volt, hogy bár a Római Szerződés többször is utal a különböző nyelvek használatára, „ez nem értelmezhető úgy, hogy létezik egy olyan általános elv a közösségi jogban, amely minden polgárnak megadná a jogot arra, hogy bármely érdekeit érintő iratot, minden körülmények között saját nyelvén készítsenek.”¹⁷

Az Európai Bíróság láthatóan a praktikus szempontoknak engedett, nem vállalta fel, hogy minden intézménytől, minden helyzetben megkövetelje minden hivatalos nyelv egyenértékű használatát, tekintet nélkül ennek költségeire és az ésszerű eljárási időre. Viszont ezzel a Bíróság elismerte, hogy vannak olyan intézmények és vannak olyan eljárások, ahol nem érvényesül a hivatalos nyelvek egyenrangúsága. Sőt, azt is jogszerűnek találta, hogy a polgárok ilyen helyzetekben idegen nyelvet legyenek kénytelenek használni az uniós intézményekkel való kapcsolattartásban. Ez mindenképp sérti a hivatalos nyelvek egyenlőségének elvét. Ez a gyakorlat az uniós hatáskörök szélesedésével együtt tovább terjedhet, és a későbbiekben igazi veszélyt jelenthet a kisebb hivatalos nyelvek EU-n belüli egyenlő használatára.

3. Tájnyelvek és kisebbségi nyelvek

Noha a hivatalos nyelvek egyenrangúságát kikezdték a gyakorlatban, de az EU hivatalos politikáiban még él ez az elv, és a kulturális, nyelvi sokszínűséget nagy általánosságban védendő értéknek tekintik az EU-ban. A kisebbségi és regionális nyelvek tekintetében viszont nem alakítottak ki semmilyen követhető nyelvpolitikát.¹⁸ A kisebbségek nyelvi jogai még a bővítés folyamatában is csak nagyon ritkán merültek

¹⁵ 119. cikk. A Tanács 207/2009/EK sz. rendelete a közösségi védjegyről, *Hivatalos Lap* L-78 2009.3.24. 1-40.

¹⁶ C-361/01 Kik vs. Office for Harmonisation in the Internal Market [2003]

¹⁷ A fenti ítélet 32. pontja. Az ítéleteknek általában nincs hivatalos magyar fordítása, ezt a szakaszt Király Miklós fordításában idéztem (lásd: Király Miklós *i. m.* 200.).

¹⁸ Niamh Nic Shuibhne: EC Law and Minority Language Policy – Culture, Citizenship and Fundamental Rights (The Hague, Kluwer Law International, 2002).

fel.¹⁹ Az Európai Parlament az 1980-as évektől kezdte kiemelt figyelemmel kísérni a kisebbségi nyelvek támogatását az Unióban. Napjainkban a Lisszaboni Szerződés hatékony végrehajtásával és az emberi jogok helyzetével kapcsolatban a Parlament a sürgős tennivalók között sorolta fel a nyelvi sokszínűség – beleértve a kisebbségi nyelvek – védelmét, valamint a tagállamokban a nem hivatalos nyelvek használata miatti büntetések betiltását.²⁰ Ám a nyelvi sokszínűséget támogató uniós intézkedések között pl. az élethosszig tartó nyelvtanulás vagy az iskolai nyelvtanítás fejlesztése nem nagyon segítenek a kevésbé használt vagy kisebbségi nyelvek helyzetén.²¹ A többnyelvűségi politikában általában nem emelik ki ezeket a nyelveket, ugyanis a nyelvtanulásban – érthető módon – a világnyelvek élveznek előnyt. Az Európai Bizottság célkitűzése, hogy minden uniós polgár kommunikálni tudjon az anyanyelvén kívül legalább két másik nyelven. Hatáskör híján a Bizottság a tagállamokra bízta, hogy mennyire támogatják ezen a területen a kisebbségi nyelveket.²² Valójában nincs komoly politikai érdek az Unióban, amely ösztönözné, hogy a kisebbségi nyelveket teljesen integrálják az uniós nyelvpolitikákban. A többnyelvűség támogatása is elsődűen a tagállamok felelőssége és feladata; ennek egyik oka az állami szuverenitás és a nyelvpolitika közötti szoros kapcsolat. Ez jelenik meg politikai szinten is az Unióban: bár 2007-ben, amikor a Bizottságban Románia és Bulgária csatlakozása után újraosztották a tárcákat, többnyelvűségért felelős biztost neveztek ki, a román Leonard Orban személyében, de ez nem jelentette a többnyelvűségi politika felértékelődését. A 2010-ben megalakult második Barroso-bizottságban a nyelvpolitika beolvadt az oktatásért, kultúráért és ifjúsági ügyekért felelős biztos tárcájába. Ez világosan mutatja, hogy a Bizottság sem kíván ezen a területen aktívabb szerepet vállalni, és a nyelvpolitikai kérdésekben a tagállamok szinte kizárólagos fennhatóságát nem fenyegeti semmi az EU-ban. Az EU kulturális programjai között azonban találni olyanokat, amelyek a kisebbségi nyelvek számára is elérhetőek, pl. kortárs irodalmi művek megjelentetésének támogatása kevésbé használt nyelveken vagy a regionális, kisebbségi kultúrák megőrzésének, kutatásának támogatása.²³

¹⁹ A Bizottság kisebbségi ügyekkel szembeni következetlen hozzáállásáról lásd bővebben jelen kötet „Az Európai Unió keleti bővítése és a kisebbségek védelme” c. tanulmányát: „A kisebbségek helyzetének értékelése az országjelentésekben”.

²⁰ Az Európai Parlament 2010. december 15-i állásfoglalása az alapvető jogok helyzetéről az Európai Unióban (2009–2010) – intézményi szempontok a Lisszaboni Szerződés után (2009/2161(INI)), *Hivatalos Lap* C 169/E 49 2012. 6. 15., 49. bek.

²¹ A Tanács állásfoglalása (2008. november 21.) az európai többnyelvűségi stratégiáról, *Hivatalos Lap* C 320, 2008.12.16. 0001–0003; A Tanács következtetései (2009. május 12.) az oktatás és képzés terén folytatott európai együttműködés stratégiai keretrendszeréről („Oktatás és képzés 2020”), *Hivatalos Lap* C 119, 2009. 5. 28. 2–6.

²² European Commission: Communication: Multilingualism: an Asset for Europe and a Shared Commitment. Brussels, 18.9.2008 COM(2008) 566 final.

²³ 2005-ben például a „Kultúra 2000” program keretében egy „romani könyvtár” összeállítását támogatták, a cigány nyelven írt irodalmi és nyelvészeti munkák összegyűjtésére.

4. Az Európai Bíróság és a nyelvi jogok²⁴

Bizonyos esetekben az Európai Bíróság is szembesült olyan ténykérdésekkel, amelyek kapcsán nyelvhasználati jogokat kellett megítélnie. A Bíróság következetesen igyekezett távol tartani magát attól, hogy a kisebbségi nyelvek védelmét illetően állást foglaljon. Az állampolgárok közötti megkülönböztetés tilalmát és a munkavállalás szabadságát érintő ítéleteiben a Bíróság egyfelől az uniós polgárok közötti egyenlőség mellett állt ki, másfelől pedig az állam kulturális érdekeit tartotta szem előtt (lásd alább a Groener-ügyet).

A *Mutsch*-jogesetben egy belga bíróság fordult előzetes döntéshozatali eljárás keretében az Európai Bírósághoz azzal a problémával, hogy egy nyelvi jogokat érintő nemzeti szabályozás kiterjeszthető-e külföldi állampolgárokra is.²⁵ Mutsch úr luxemburgi állampolgárként Belgiumban élt, és egy olyan városban került bíróság elé, ahol a belga szabályozás szerint az ott élő német kisebbségnek joga van a bíróság előtt anyanyelvét használni. Mutsch úr erre hivatkozva kérte, hogy az őt érintő büntető-eljárás is németül folyjon; úgy, mintha belga állampolgár lenne. Az Európai Bíróság azzal érvelt, hogy a munkavállalás szabad mozgásának biztosítása a tagállamok között azt is jelenti, hogy társadalmi integrációjuk érdekében abban az országban, ahol tartózkodnak, ugyanolyan jogok illessék meg őket a büntetőeljárásban, mint az érintett tagállam állampolgárait. Ebben az esetben a Bíróság nem tartotta megengedhetőnek az állampolgárságon alapuló különbségtételt.

Hasonló kérdéssel kellett szembesülnie a Bíróságnak a *Bickel/Franz*-jogesetben is.²⁶ Itt az történt, hogy Bickel úr osztrák állampolgárként, Franz úr pedig német állampolgárként került bíróság elé az olaszországi Bolzanóban. Dél-Tirol területén az olasz jog biztosítja, hogy az ott élő állampolgárok a bírósági, közigazgatási és más eljárásokban a német és az olasz nyelvet egyaránt használhatják. A különbség azonban a *Mutsch*-esethez képest jelentős volt, mert ebben az esetben az érintett külföldi állampolgárok még csak nem is laktak abban az országban, ahol eljárás alá vonták őket, hanem pusztán átutaztak. A Bíróság megint az uniós állampolgárok közötti megkülönböztetés tilalmának elvéből indult ki, tehát amellet foglalt állást, hogy a regionális nyelvhasználati jogok abban a régióban, ahol alkalmazzák őket, éppúgy megilletik az uniós állampolgárokat, mint az illető ország polgárait. Azzal az érveléssel szemben, hogy ez a jog kifejezetten a dél-tiroli németek identitásának megőrzését szolgálja, a Bíróság kimondta, hogy „bár lehet egy állam legitim célja a kisebbségek védelme”, de ennek a nyelvhasználati jognak a korlátozása aránytalan sérelemmel járna más uniós

²⁴ Lásd még jelen kötet „Kényszerű felelősség...” c. tanulmányában: „A kisebbségek jogai az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában”.

²⁵ C-137/84, *Mutsch*, judgment of 11 July 1985, [1985].

²⁶ C-274/96, *Bickel & Franz*, judgment of 24 November 1998, [1998].

tagállamok polgáraival szemben. Az Európai Bíróság ezzel egyértelműen felülírta a regionális kisebbségvédelmi érdekeket a közösségi jog érdekeivel. Külön csavar ebben a jogesetben, hogy az olasz alkotmányos berendezkedés szerint a dél-tiroli nyelvhasználati jogok az Olaszország más régióiban élő olasz állampolgárokat sem illetik meg, így az uniós állampolgárok közötti egyenlőség elvére hivatkozni furcsának hat. Egy másik megközelítésben pedig egyetérthetünk Gyertyánfy Andrással, aki azt emeli ki, hogy a Bíróság érvelése csak akkor állná meg a helyét, ha a dél-tiroli német nyelvhasználat jogát valamilyen kedvezménynek tekintjük. Amennyiben azt vesszük alapul, hogy mindenkinek joga van a szülőföldjén az anyanyelvű eljáráshoz, akkor semmilyen megkülönböztetésről nem beszélhetünk, hiszen ezt a jogot Ausztriában vagy Németországban az eljárásban érintettek is élvezhetik.²⁷

Erdemes viszont felhívni a figyelmet, hogy mindkét esetben a bírósági eljárásban való nyelvhasználat kérdésében döntött a Bíróság. Kérdés, hogy pl. a munkahelyi nyelvhasználat terén hasonlóan döntene-e.²⁸ A *Groener*-ügyben egy holland tanárnő jelentkezett egy festőművész tanári állásra egy dublini oktatási intézményben. Az ír közoktatási minisztérium azzal utasította el pályázatát, hogy nem beszéli az ír nyelvet. Anita Groener a döntés ellen bírósághoz fordult, és azzal érvelt, hogy az ír csak az egyik hivatalos nyelv az országban, a másik hivatalos nyelvet, az angolt kitűnően beszéli; az érintett iskolában senki nem tanít ír nyelven, és a betölteni kívánt álláshoz (festészet oktatása) nem nélkülözhetetlen az ír nyelvtudás. Az érvek ellenére, előzetes döntésében a Bíróság úgy ítélte meg, hogy az állás betöltéséhez jogosan követelik meg az ír nyelvtudást, mivel az oktatás az állami kultúrpolitika kiemelt területe, és az ír a nemzeti nyelv Írországbán. A Bíróság azt vizsgálta meg, hogy az adott állás betöltéséhez mennyire indokolt a nyelvtudás megkövetelése. Ebben nagyobb súllyal esett latba az ír nyelv kultúrpolitikai szerepe, mint az, hogy ténylegesen abban az intézményben, illetve annak a festészetoktatói állásnak a betöltéséhez szükséges-e az ír nyelv tudása. Az indoklás alapján megállapíthatjuk, hogy a nemzeti nyelv, a hivatalos nyelv támogatása és védelme a tagállamokban megengedett, de a nyelvi követelményeket arányos és nem diszkriminatív módon lehet alkalmazni.²⁹ Az már egy más

²⁷ Gyertyánfy András: Az etnikai kisebbségek az Európai Közösség jogában, *Jogtudományi Közlöny*, 2003/3. 150.

²⁸ Az Európai Unió, munkáltatóként is szembesül hasonló problémákkal. 2006-ban egy magyar nemzetiségű román állampolgár, Dálnoky Noémi, keresetet nyújtott be az Európai Bizottság ellen, mivel véleménye szerint a Bizottság versenyvizsga-felhívásában diszkriminált az uniós polgárok között. A kiírás szerint ugyanis a vizsgára jelentkezőnek kiváló nyelvismerettel kellett rendelkeznie annak az országnak a nyelvéből, amelynek állampolgára. Magyar anyanyelvű román állampolgárként ezt a feltételt nyilván nehezebb teljesíteni, mint egy román anyanyelvű jelentkezőnek. A keresetben Dálnoky azt kérte, hogy a versenyvizsga-kiírásban csak valamely uniós tagállam nyelvének kiváló ismeretét követeljék meg, és ne a jelentkező állampolgársága szerinti országét. A Közzsolgálati Törvényszék azonban eljárási okokból a keresetet befogadhatatlannak ítélte meg (lásd: A Közzsolgálati Törvényszék végzése, 2007. szeptember 27. F-120/06. sz. ügy, Dálnoky Noémi kontra az Európai Közösségek Bizottsága).

²⁹ C-379/87, *Groener*, Judgment of 16 May 1989, [1989].

kérdés, hogy mi számít arányosnak, és mit tekintünk diszkriminatívnak: amint látható, ez tág mérlegelési lehetőséget hagy.

Az ítélet viszont azt a kérdést is felveti, hogy egy kisebbségi nyelv ismeretének megkövetelése is ugyanolyan megítélés alá esik-e, mint a hivatalos, nemzeti nyelv. Az *Angonese*-ügyben hozott ítéletben a Bíróság kimondta, hogy nem ellentétes a közösségi joggal az olyan tagállami vagy területi szabályozás, amely valamely regionális hivatalos nyelv ismeretét követeli meg. De a nyelvismeret igazolását nem lehet egy, csak az érintett tartományban megszerezhető bizonyítványhoz kötni, hanem a tényleges nyelvtudást kell figyelembe venni, ami más módon is igazolható.³⁰ Itt maga a kétnyelvűség elvárásának jogossága – ami az állás betöltésének feltétele volt – nem kérdőjeleződött meg, de a Bíróság leszögezte, hogy a tartományi vagy nemzeti nyelvpolitikai szabályozás nem korlátlan: az arányosság elvét itt is érvényesíteni kell.

5. A Lisszaboni Szerződés és a nyelvi sokszínűség³¹

A Lisszaboni Szerződéssel megerősödött a kulturális és nyelvi sokszínűség védelme az EU-ban: az Alapjogi Charta, immár az elsődleges jog részeként, kimondja a sokszínűség tiszteletben tartását 22. cikkében. Másfelől viszont az EUMSZ 167. cikkét jobban is ki lehetne használni a kisebbségi kultúrák, nyelvek védelmében. A cikk szerint „az unió hozzájárul a tagállamok kultúrájának³² virágzásához, tiszteletben tartva nemzeti és regionális sokszínűségüket, ugyanakkor előtérbe helyezve a közös kulturális örökséget.” Az EU-nak ez feladatot ad arra, hogy támogassa a tagállamok közötti kulturális együttműködést és a kulturális értékek megőrzését. Ennek a felhatalmazásnak az alapján a kisebbségi nyelvek, kisebbségi és regionális kultúrák hatékonyabb uniós támogatása is lehet-

³⁰ A tényállás alapja az volt, hogy Roman Angonese olasz állampolgár a német–olasz kétnyelvű tartományban, Dél-Tirolban pályázott meg egy állást egy helyi banknál. A munkaviszony létesítésének egyik feltétele a kétnyelvűség igazolása volt. A tartományi jog ezt egy olyan, csak Dél-Tirolban megszerezhető bizonyítványhoz kötötte, amelyet a rövid jelentkezési idő miatt Angonese úr nem tudott beszerezni. Bár évekig élt Ausztriában, és számos bizonyítvánnyal tudta volna kétnyelvűségét igazolni, a tartományi rendelkezés miatt ezeket nem fogadhatták el. Ezt támadta meg keresetében azzal, hogy bár a nyelvtudás megkövetelése nem diszkriminatív, de annak igazolásához egy nehezen – csak helyben – beszerezhető bizonyítvány megkövetelése hátrányosan érinti más tagállamok állampolgárait, és ezért sérti a közösségi jogot. C-281/98, Angonese, judgment of 6 June 2000, [2000].

³¹ Lásd még jelen kötet „Kényszerű felelősség...” c. tanulmányában: „A Lisszaboni Szerződés újdonságai”.

³² A szerződés magyar változata ugyan a tagállamok „kultúráját” említi – egyes számban –, ami azt az értelmezést erősíti, hogy a tagállamok közötti kulturális sokszínűséget védené a cikk, de más hiteles nyelveken egyértelműen a tagállamok „kultúráinak” virágzásáról van szó (angolul „flowering of the cultures of Member States”; franciául „l’épanouissement des cultures des États membres”; olaszul „sviluppo delle culture degli Stati membri”). Ez könnyebben egyeztethető a cikk sugalmazott kettős értelmezésével: azaz, itt nemcsak a tagállamok között, hanem a tagállamokon *belüli* kulturális sokszínűség tiszteletben tartásáról lehet szó.

séges. Amennyiben a szerződéseket koherensen kívánjuk értelmezni, akkor a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak elvi jelentőségű elismerése az Unió értékei között, a kulturális sokféleséget támogató politikákban is érvényesülhet – úgy, hogy a kisebbségi nyelvek, kultúrák nagyobb figyelmet kapjanak az EU programjaiban.

Annyi bizonyos, hogy az Európai Unió nyelvi sokszínűsége és a többnyelvűséget támogató programjaiban a jelenleginél következetesebben lehetne megjeleníteni a kisebbségi és regionális nyelveket. A gazdasági érdekek, az egységes piac kulturális, nyelvi semlegességével ideje leszámolni, hiszen az integráció a nyelvekre is közvetlen hatással van. Ezt a tágabb – és a nyelveket, mint kulturális értéket elismerő – megközelítést az uniós jog alkalmazásánál is szerencsés lenne érvényesíteni. Még akkor is, ha az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata eddig – vitatható módon – azt mutatja, hogy a gazdasági joggal, a piaci érvekkel szemben a nyelvek kulturális értéke nem számít sokat.³³

³³ Egyedül a Groener-ügyben érvényesült ez a szempont, akkor is egy tagállam politikailag érzékeny hivatalos nyelvével kapcsolatban.

AZ EURÓPAI UNIÓ KELETI BŐVÍTÉSE ÉS A KISEBBSÉGEK VÉDELME¹

1. A bővítés – egy állandósuló folyamat az európai politikában

Az 1990-es évek európai története nagyrészt arról is szólt, hogy a nyugati nemzetközi szervezetek miként terjesztették ki tagságukat a kelet- és közép-európai országokra. Az 1990-es évek első felében az államszocialista rezsimek alól felszabadult országok egymás után szerezték meg az Európa Tanács (ET) tagságát; 1999-ben Csehország, Lengyelország és Magyarország a NATO tagja lett, majd 2002-ben a NATO újabb hét „keleti” taggal bővült, s az 1990-es évek eleje óta az egykori szocialista országok Európai Unió tagsága is állandóan napirenden szerepelt.

Az Európai Unióhoz való csatlakozás talán a legjelentősebb lépésnek bizonyult ebben a tekintetben, hiszen az EU-tagsággal nemcsak egyetlen politikai területen (mint például korábban a transzatlanti biztonságpolitikát megtestesítő NATO esetében), hanem egy folyamatosan bővülő és szorosabbra fűződő, a tagállami szuverenitást példátlanul korlátozó, egyre több területet felölelő, komplex gazdasági-politikai integráció részesévé válnak az érintett államok. Ráadásul a kontinens keleti felén sokak számára az EU-tagság testesítette meg az idealizált értelemben vett kulturális, jóléti Európához tartozást is. Az egyes országok saját és szomszédjaik „európaiságát” sokszor pont aszerint ítélték meg, hogy az adott ország milyen közel került az EU-tagsághoz.² A közép- és kelet-európai tagjelöltek szemszögéből az Unió keleti határainak kiterjesztése 1990 óta legfontosabb külpolitikai törekvéseik sikerét jelentette, ami azzal is járt, hogy a csatlakozási folyamatot gyakran egymás közötti versenynek is tartották.

Az „első körös” tagjelöltekkel csak hosszas és lassú előkészületek után kezdődtek meg a konkrét csatlakozási tárgyalások 1997-ben; az EU által 1993-ban az Európai Tanács koppenhágai csúcstalálkozóján meghirdetett bővítési feltételek mellett. Az ún. luxemburgi hatok (Ciprus, Csehország, Észtország, Lengyelország, Magyarország és Szlovákia)³ mellé 1999-ben, a helsinki csúcson további 6+1 ország számára

¹ A tanulmányhoz felhasználtam egy korábbi, a *Pro Minoritate* folyóirat 2003. tavaszi számában megjelent cikkemet.

² Vö.: Peter J. Katzenstein: *The smaller European states, Germany and Europe*, in uő. (ed.): *Tamed Power. Germany and Europe* (Ithaca, NY, Cornell University Press, 1997), 262.

³ Az Európai Tanács 1997. decemberi luxemburgi ülésén döntöttek a tagállamok az ún. első körös jelentkezőkkel a csatlakozási tárgyalások megkezdéséről.

(Bulgária, Lettország, Litvánia, Málta, Románia, Szlovénia és távlatosan Törökország) nyitották meg a csatlakozási tárgyalások megkezdésének lehetőségét. 2004-ben tíz új tagállam csatlakozása,⁴ majd Bulgária és Románia 2007-es, Horvátország 2013-ra várható tagsága, valamint Törökország, Izland, Macedónia (Macedónia volt Jugoszláv Köztársaság) és Montenegró hivatalos tagjelölti státusza, illetve a kapuk előtt toporgó Szerbia vagy Bosznia-Hercegovina helyzete az Unió bővítésének kérdését napjaink egyik fontos és folytonos politikai témájává avatták az Unión belül és a csatlakozó államokban egyaránt. Az első keleti bővítési folyamatot 1997 és 2007 között mind a tagjelölt államok nagy száma, mind a tagállamok és a tagjelöltek közötti (gazdasági, politikai, társadalmi stb.) különbségek mértéke egyedülállóná tette a korábbi bővítésekhez képest.⁵ Azt is érdemes megjegyezni, hogy a szocialista tábor megszűnése is gyökeresen megváltoztatta az Európai Közösség helyzetét és így bővítési politikáját is. Amíg az 1973 és 1995 közötti bővítésekben egy–három, többnyire hasonló fejlettségű és politikai kultúrájú ország csatlakozása volt napirenden, és az integráció földrajzi terjeszkedésének világos határai voltak a politikailag megosztott Európában, addig a keleti bővítéssel valójában egy új integrációs folyamat indult meg, amelynek térbeli és időbeli határai képlekenyek.

Ugyancsak precedens nélküli a keleti bővítés abban is, hogy olyan kényes politikai és eszmei kérdéseket is napirendre tűzött, amelyek korábban elképzelhetetlenek lettek volna a mindenekelőtt és legfőképpen az európai gazdasági integráció szervezetének tartott Unióban. A kisebbségek védelme, amely amúgy is a nemzetközi kapcsolatok és a nemzetközi jog egyik vitatott eleme, különösen ilyen kérdésnek tekinthető.⁶

⁴ A luxemburgi hatok mellett Lettország, Litvánia, Málta és Szlovénia.

⁵ A bővítés előzményeiről és folyamatáról lásd például Karen Henderson (ed.): *Back to Europe: Central and Eastern Europe and the European Union* (London, UCL Press, 1999); Micheal J. Baun: *A Wider Europe – The Process and Politics of European Union Enlargement* (Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2000); José I. Torrealanca: *The Reuniting of Europe – Promises, negotiations and compromises* (Aldershot, Ashgate, 2001). A bővítéssel foglalkozó elméleti kutatások eddigi eredményeiről jó összefoglalást ad Frank Schimmelfennig – Ulrich Sedelmeier (eds.): *The Politics of European Union Enlargement* (London, Routledge, 2005).

⁶ Az EU bővítése és a kisebbségek helyzetéről lásd például: Giuliano Amato – Judy Batt: *Minority Rights and EU Enlargement to the East – Report of the First Meeting of the Reflection Group on the Long-Term Implications of EU Enlargement: the Nature of the New Border*, RSC Policy Paper 98/5 (Firenze, European University Institute, 1998); Görömbei Sára: A kisebbségek esélyei az EU csatlakozás után, *Pro Minoritate*, 2001/Ősz 27–51.; Andre Liebich: *Ethnic Minorities and Long-Term Implications of EU Enlargement*, RSC WP 98/49 (Firenze, European University Institute, 1998); Gabriel Toggenburg (ed.): *Minority Protection and the Enlarged European Union: The way forward* (Budapest, Local Government and Public Reform Initiative, 2004); Bernd Rechel (ed.): *Minority Rights in Central and Eastern Europe* (London, Routledge, 2009).

2. A kisebbségi kérdés helye az EU-bővítésben

Az uralkodó, realistának nevezett megközelítések szerint – amelyek az államokat, mint racionális érdekeik szerint cselekvő entitásokat a nemzetközi kapcsolatok egyedi szereplőinek tekintik – a nemzetközi szervezetek terjeszkedését döntő mértékben gazdasági és hatalompolitikai érdekek határozzák meg. A tagságra vágyó államok a tagság nyújtotta gazdasági, biztonsági vagy politikai előnyök reményében hajlandóak szuverenitásuk egy részének feladására, míg a régi tagállamok hasonlóan racionális gazdasági-politikai megfontolások (a területi terjeszkedés, a nagyobb piac előnyei, biztonságpolitikai érdekek) alapján döntenek a szervezet bővítése mellett.⁷ A realista elmélet alapján az államok azért csatlakoznak egy nemzetközi szervezethez, mert ez politikai vagy egyéb érdekérvényesítésük hatékonyabbá tétele szempontjából *megéri* nekik. Az, hogy egy nemzetközi szervezet a bővítés mellett dönt, a szervezet tagállamai és a tagságra vágyó országok érdekegyezését mutatja csupán, s ebben a megközelítésben a nemzetközi szervezetek pusztán az egyes államok saját politikai érdekérvényesítésének eszközeiként jelennek meg.⁸ A szereplők döntései racionális mérlegelés eredményei és célorientáltak. Az Európai Unióval kapcsolatban ez azt jelenti, hogy az 1990-es évek elejére gazdaságilag olyan befolyásra és domináns szerepre tett szert az Unió a rendszerváltással küzdő közép- és kelet-európai államokkal szemben, hogy a tagság megszerzése elkerülhetetlenné vált. Az EU gazdasági ereje automatikus vonzással hat a közvetlen szomszédságában lévő szegényebb államokra.⁹ Mattli szerint hiába jelenti a tagság a szuverenitás komoly korlátozását, a gazdasági kapcsolatok ereje miatt a térség államainak fontosabbá vált a döntéshozatalban való részvétel és a tagság nyújtotta biztonság.¹⁰ Ebben az értelmezésben a tagjelöltek csak a tagság elérése érdekében hajlandóak a politikáikon változtatni, a csatlakozás feltételeit teljesíteni. Az intézményi dinamika csupán egy esetleges jelenség, amelynek nincs komolyabb szerepe a folyamatban. Az államok – stabilnak tekintett – érdekeik mentén cselekszenek, és racionális hatékonyságelemzés alapján döntenek a csatlakozásról.

Ezzel szemben a konstruktivista elméletek, amelyek inkább szociológiai indíttatású magyarázatokra építenek, a nemzetközi szervezetek bővítését az ideológiai, esz-

⁷ Andrew Moravcsik: *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (Ithaca, NY, Cornell University Press, 1998). A realista és konstruktivista értelmezésekről lásd még Frank Schimmelfennig: *The Double Puzzle of EU Enlargement – Liberal norms, rhetorical action, and the decision to expand to the East*, Arena Working Papers, 99/15 (Oslo, Arena, 1999).

⁸ Kenneth Abbott és Duncan Snidal: Why states act through formal international organizations?, *Journal of Conflict Resolution* Vol. 42, 1998/1, 3–32.

⁹ Richard Rosecrance: The EU: a New Type of International Actor, in Jan Zielonka (ed.): *Paradoxes of European Foreign Policy* (The Hague, Kluwer Law International, 1998), 15–25.

¹⁰ Walter Mattli: *The logic of regional integration: Europe and beyond* (Cambridge, Cambridge University Press, 1999).

mei, kulturális tényezők változásával magyarázzák.¹¹ „Minél inkább azonosul egy adott külső [a nemzetközi szervezeten kívüli] állam a szervezet által képviselt nemzetközi közösséggel, annál inkább osztja az értékeket és normákat, amelyek ennek a szervezetnek céljait és politikáit meghatározzák, annál jobban meg kívánja erősíteni a szervezethez fűződő nemzetközi kapcsolatait, és a szervezet tagállamai annál inkább hajlanak a külső állam befogadására”.¹² Schimmelfennig és Sedelmeier szerint a bővítés nem más, mint a szervezeti normák „fokozatos és formális horizontális intézményesülése”, amely a bővítéshez vezet.¹³ A fokozatosság érvényesül az intézményi kapcsolatok kiterjesztésében, amit először a társulási megállapodás jelent, majd a csatlakozási tárgyalások és végül a tagság. Így a meggyőzés, a normaátvétel és az értékazonosság játszik fontos szerepet a szervezet bővítésében. Friis és Murphy rámutatott arra, hogy a folyamat során az EU nemcsak a közösségi „kormányzást” (itt: ‘governance’), azaz piaci szabályozását és normáit kívánta kiterjeszteni, hanem liberális politikai értékeit is, a demokratikus intézmények megerősítését, az emberi jogok védelmét, amelyeket az integráció eszmei alapjainak tekintettek.¹⁴

Ennek fényében az Európa „újraegyesítéséről” és az „európai népek családjába való hazatérésről” – különösen az 1990-es évek elején – a kelet- és nyugat-európai politikusok által gyakran hangoztatott szövegek valójában bizonyos politikai értékek (mint a demokrácia, a jogbiztonság, az emberi jogok tisztelete) közösségét voltak hivatva érzékeltetni. Bár kockázatos és félrevezető volna azt állítani, hogy az államszocialista rezsimek bukása után Kelet- és Nyugat-Európa eszmei és kulturális egymásra találása vezetett automatikusan a közép- és kelet-európai államok európai integrációjához, annyi minden bizonnyal állítható, hogy nagyrészt a – legalább retorikai szinten – közösen elismert politikai és kulturális preferenciák tették egyáltalán lehetővé az integráció kiterjesztését. A közös értékek (legalábbis ami a demokratikus berendezkedés és az emberi jogok tiszteletben tartását illeti) meghatározása és elfogadása természetes és lényegi előfeltétele volt annak, hogy a közép- és kelet-európai államok és az EU között párbeszéd kezdődjön a tagságról.¹⁵ Egyes szerzők szerint a politikai közbeszédben megjelenő értékek és a „közös európaiság” eszméje legalább annyira közrejátszottak az EU-bővítés folyamatának alakulásában, mint a nyers gazdasági vagy

¹¹ Jeffrey T. Checkel: *Why Comply? Constructivism, Social Norms and the Study of International Institutions*, ARENA Working Papers 99/24 (Oslo, Arena, 1999); uő.: *Compliance and Conditionality*, ARENA Working Papers 00/18 (Oslo, Arena, 2000).

¹² Frank Schimmelfennig – Ulrich Sedelmeier: Theorising EU enlargement: research focus, hypotheses, and the state of research, *Journal of European Public Policy* Vol. 9, 2002, No. 4, 513.

¹³ Uo. 503.

¹⁴ Lykke Friis – Anna Murphy: The European Union and Central and Eastern Europe: Governance and Boundaries, *Journal of Common Market Studies* Vol. 37, 1999, no. 2, June.

¹⁵ Vö.: Frank Schimmelfennig: Liberal community and enlargement: an event history analysis, *Journal of European Public Policy* 9/4, 2002, 598–626.

geopolitikai érdekek.¹⁶ Ez jól látható ma is, az EU és Ukrajna vagy Szerbia közötti viszony alakulásában.

Az eddigiek során vázolt elméleti keretben a kisebbségvédelem beemelése is értelmezhető mindkét megközelítés alapján.

A racionalista elméletben a biztonságpolitikai érvek adnak ehhez kellő alapot. Az 1990-es évek elején az etnikai konfliktusoktól és a jelentős migrációs veszélytől való félelem is motiválta az EU-tagállamokat abban, hogy a bővítési politikában a kisebbségek helyzetére is tekintettel legyenek. A közép- és kelet-európai politikai átalakulással 1989 után felerősödő etnikai és nemzeti alapú politizálás új kihívásokat teremtett a nemzetközi szervezetek számára is. Az 1990-es évek elején, különösen az egykori Szovjetunió és Jugoszlávia felbomlását kísérő véres etnikai konfliktusok miatt, az EU is komoly aggodalommal figyelte a kisebbségek helyzetének alakulását a térségben. Az EU-tagállamok az emberi és kisebbségi jogok nemzetközi védelmében élenjáró Európa Tanács, valamint az összeurópai biztonsági szervezet, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ)¹⁷ keretében látták alapvetően megoldhatónak a kisebbségi problémákat. Az EU erre építve önálló kezdeményezéssel is próbálta, az EBEÉ keretei között, elősegíteni a jószomszédi kapcsolatok és a kisebbségi kérdések végleges rendezését a térségben: egyebek mellett például az ún. Balladur-terv, az Európai stabilitási egyezmény útra indításával,¹⁸ ezzel is megpróbálva közvetlenül ösztönözni a tagjelölt országokat, hogy a jövőre nézve kiszámíthatatlan hatású etnikai, nemzeti vitáikat még a csatlakozás előtt rendezzék.¹⁹ Hasonló aggodalom késztette 1993-ban, a csatlakozás feltételeinek meghatározásakor az EU akkori tagállamait arra is, hogy a kisebbségek védelmét is tagfelvételi kritériummá avassák.

Ugyanakkor a bővítésről szóló politikai közbeszédben a kisebbségek jogainak védelme nem csak biztonságpolitikai, hanem ideológiai értelemben is megjelent, mint az EU minden tagállama számára közös értékeket jelentő egyetemes emberi jogok, a diszkrimináció elleni küzdelem és a kulturális sokszínűség megőrzésének egyik eszköze.²⁰ A tagjelölt országok társadalmi stabilitásának egyik fontos eleme éppen a pozitív megközelítés, a kisebbségek jogainak és egyenlőségének elismerése volt.

¹⁶ Mások mellett Karin Fierke és Antje Wiener: *Constructing Institutional Interests: EU and NATO Enlargement*, RSC WP 99/14 (Firenze, European University Institute, 1999). Ezzel némileg ellentétes képet fest Balázs Péter: *Európai egyesülés és modernizáció* (Budapest, Osiris, 2001), 78–171.

¹⁷ 1994-ig Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ).

¹⁸ Európai stabilitási egyezmény, 1995 (ún. Balladur-terv), lásd részletesebben a *Magyar Kisebbség* c. folyóirat 1996/3 számát, valamint Jan Wouters – Frederik Naert: *The EU and Conflict Prevention – a brief historic overview* (Leuven, Institute for International Law, 2003).

¹⁹ Andre Liebich: *i. m.*

²⁰ A kisebbségi nyelvek tekintetében vö. Niamh Nic Shuibne: *EC Law and Minority Language Policy – Culture, Citizenship and Fundamental Rights* (The Hague, Kluwer Law International, 2002), 33–60.

Valójában két összetartozó megközelítésről van szó: az, hogy a kisebbségi identitás és a kisebbségi kultúrák értéket képviselnek, valamint az, hogy ezeknek az értékeknek a védelme hozzájárulhat az államok demokratikus politikai berendezkedésének megerősítéséhez, az emberi jogok tiszteletben tartásához, a béke és a stabilitás megőrzéséhez, ma már nem képezi vita tárgyát Európában, sem az EU tagállamai körében, sem azon kívül.²¹ De arról, hogy ez a védelem kiket illethet meg, s a gyakorlatban milyen jogok biztosításával lehet elérni, már radikálisan megoszlanak az államok között a vélemények. Hasonlóképpen, az, hogy a kisebbségek sajátos jogai mennyire tekinthetők az EU tagállamai által közösen vallott értékrendszer szerves részének sokáig kérdéses volt. (Csak a Lisszaboni Szerződés ismerte el ezt a közös értékrendben.) A legtöbb vitát ezen a téren pont az vetette fel, milyen módon lehet egyáltalán a kisebbségek védelmét a csatlakozás egyik előfeltételként értelmezni, amikor annak tartalmában és alkalmazásának *elveiben* nincs semmilyen konszenzus, amikor szinte összebékíthetetlen ellentétek jelennek meg annak megítélésében, hogy az államoknak mit kellene tenniük ennek a célnak a megvalósítása érdekében.

3. A csatlakozás politikai feltételei: értékek és/vagy érdekek

Az intézményi bővítés egyik fontos eszköze a csatlakozási feltételek meghatározása és számonkérése. Az EU esetében világos, hogy a közösségi vívmányok átvétele, a közös piachoz csatlakozás intézményi, jogszabályi változtatásokat igényel a tagjelölt államokban, és az alku lehetősége itt korlátozott. Ám nemcsak ilyen „objektív” feltételek merülnek fel. Az 1980-as évek óta jól ismert gyakorlat, hogy a nemzetközi szervezetek a kapcsolatok elmélyítéséhez vagy a szervezeti tagsághoz politikai feltételeket támasztanak harmadik államokkal szemben: a politikai követelmények célja, hogy elősegítsék egy adott államban azoknak az intézményeknek a felállítását és azoknak az értékeknek a tiszteletben tartását, amelyek a nemzetközi szervezet identitásának részei, amelyek az érintett nemzetközi szervezettel való kapcsolatokban vagy a szervezet tagságához alapvetően szükségesek.²² A nyugat-európai államok közül több

²¹ A kisebbségek védelme, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBEÉ/EBESZ) és az Európa Tanács (ET) 1990-es évek első felében elfogadott dokumentumaiban a nemzetközi együttműködés legitim céljaként jelenik meg, amely területen kimondottan fontos és kívánatos az államok közötti együttműködés, mivel ezzel hozzájárulnak a béke és a nemzetközi stabilitás megőrzéséhez. Lásd például: ET Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája (1992), ET Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény (1995) vagy az EBEÉ Párizsi Charta egy új Európáért (1990) preambuluma, az Emberi Dimenzióról szóló EBEÉ Konferencia Koppenhágai Dokumentuma (1990) 30. cikk. Az ET-egyezmények elfogadottsága ugyan nem egységes az EU tagállamai között, de a jogilag nem kötelező EBEÉ-nyilatkozatok elfogadásában az EU mindegyik tagállama részt vett.

²² Vö.: Georg Sørensen (ed.): *Political Conditionality* (London, Frank Cass-EADI, 1993).

egyszerre tagja számos regionális nemzetközi szervezetnek, és ez a többes tagság is befolyásolja a nemzetközi szervezetek külső tagjelöltekkel szembeni stratégiáját. A politikai feltételek szerepe igazán 1990 után, az európai nemzetközi szervezetek kibővítésénél nőtt meg. Például az emberi jogok tisztelete és a demokratikus intézmények stabilitása – kimondva vagy kimondatlanul – mind az ET, mind a NATO esetében a tagság egyik előfeltétele volt. Az ilyen politikai elvárásoknak azonban rendszerint jóval kisebb a szerepe a stratégiai, intézményi követelményeknél az állam és a nemzetközi szervezet kapcsolataiban, és ezek a politikai elvárások nem szoktak az illető nemzetközi szervezettől „idegen” feltételekre kiterjedni.²³ Így míg az ET-tagság elnyerésében az emberi (és kisebbségi) jogok tiszteletben tartása nagy hangsúlyt kapott, addig a NATO bővítésében értelemszerűen a katonai-intézményi teljesítmény dominált. De a politikai jellegű feltételeket egyik esetben sem vették túlzottan szigorúan.²⁴ Ráadásul mindkét szervezet hajlott arra, hogy a tagságot alapvetően geopolitikai stratégiai kérdésként kezeljék, így sokszor elég volt a tagjelöltek részéről az ígéret, hogy a vállalt feltételeket teljesítik, akár a tagság megszerzése után is.

Mind minőségében, mind nagyságrendjében, mind pedig hatásában messze kimagaslanak az EU tagsági feltételei a három szervezet közül. Mindenekelőtt, az EU nagy hangsúlyt fektetett az *ex ante* feltételek meghatározására és teljesítésére. Ezzel két célt kívánt elérni: először is, akárcsak a többi regionális nemzetközi szervezet, politikai befolyását a közép- és kelet-európai országok demokratikus átmenetének támogatására és a liberális demokrácia megerősítésére kívánta használni, másodszor pedig a csatlakozási folyamat során a tagjelölt államoktól elvárta az EU szervezeti szabályainak és normáinak átvételét. Ez a kettős cél jelent már meg 1989-től a közép- és kelet-európai államoknak a gazdasági és politikai reformokra nyújtott pénzügyi és politikai támogatásban is, amikor az EK elindította a PHARE-programot.²⁵

Az Európai Unió hivatalos kiadványainak és dokumentumainak nyelvezete azt tükrözi, hogy a demokratikus és piacgazdasági átmenet céljai egybeesnek a csatlako-

²³ Checkel: Compliance and Conditionality... 1–3.; Heather Grabbe: A Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and Eastern European Applicants, RSC WP 99/12 (Firenze, European University Institute, 1999).

²⁴ Katlijn Malfliet – Stephen Parmentier: *On the membership of Russia to the Council of Europe* (Leuven, Raad voor Europees Onderzoek, 1997); valamint a NATO vonatkozásában Cottey, Andrew: *Central Europe after NATO Enlargement, 1996–1998*, NATO Research Fellowship Final Report.

²⁵ A PHARE-t eredetileg Magyarország és Lengyelország gazdasági reformjainak támogatására hirdették meg 1989-ben (a „Poland–Hungary Assistance for the Reconstruction of the Economy” elnevezésből alkotott betűszó – PHARE – összecseng a francia „világítótorony” – ‘phare’ – kifejezéssel), majd 1990-tól kiterjesztették a többi közép- és kelet-európai tagjelölt államra is (innen kezdve a program neve – elszakadva az eredeti elnevezésből adódó rövidítéstől – már nem PHARE, hanem Phare). A Phare egy olyan előcsatlakozási alap volt, amely a tagjelöltek infrastrukturális fejlesztését, a közösségi jog könnyebb átültetését és a gazdasági és társadalmi kohéziót támogatta.

zási feltételek céljaival, így tulajdonképpen ugyanannak a folyamatnak a részei.²⁶ Az első társulási megállapodások is, amelyeket még 1991-ben Magyarországgal, Csehszlovákiával és Lengyelországgal kötött az Európai Közösség, a szerződő felek közös politikai és kulturális hagyományaira, az emberi jogok védelmére épülő demokrácia iránti közös elkötelezettségükre hivatkozott, idézve több EBEÉ-dokumentumot is – bár anélkül, hogy a kisebbségeket említette volna.²⁷ Később, 1992 májusában a tagállamok külön tanácsi döntésben is megerősítették, hogy a harmadik EBESZ-tagállamokkal csak olyan társulási megállapodásokat kötnek, amelyek felfüggesztő klauzulát tartalmaznak az emberi jogok vagy a demokratikus elvek megsértése esetére.²⁸

Ezek a megfontolások és különösen a volt szocialista országok demokratikus átmenetének stabilizálása miatt az Európai Tanács által 1993-ban megfogalmazott csatlakozási feltételek között konkrétan számon kérhető követelmények (például a teljes EU-joganyag, az *acquis* átvétele) mellett a politikai feltételek jelentősége is megnőtt (mint például a demokratikus intézmények stabilitása, az emberi és kisebbségi jogok védelme).²⁹ Az ún. koppenhágai kritériumok értelmében a taggá válás feltétele, hogy:

- a jelölt ország stabil intézményrendszerrel rendelkezzen, amely biztosítja a demokráciát és a jogállamiságot, illetve az emberi jogok, *valamint a kisebbségek tiszteletben tartását és védelmét* (kiemelés itt);
- életképes piacgazdaságot működtessen, és képes legyen megbirkózni az EU-ban működő piaci erőkkel és a versennyel;
- tudja vállalni a tagsággal járó kötelezettségeket, különösen a politikai és gazdasági célokat, valamint a monetáris unió célkitűzéseit.

Ezen felül azt is beillesztették, hogy maga az Unió képes legyen új tagok befogadására, intézményei alkalmasak legyenek erre, és szakpolitikái fenntarthatóak, működőképesek és finanszírozhatóak maradjanak.

A koppenhágai kritériumok jól tükrözik a bővítés „érték-” illetve „érdekelvű” mozgatórugóinak kettősségét is: az EU tagállamai nemcsak a működőképes gazdasági együttműködés és integráció operatív feltételeinek teljesítését várták el a tagjelölt államoktól, hanem olyan politikai követelményekkel is felléptek, amelyek inkább eszmei jelentőségűek. Így a demokrácia, a jogrend, az emberi jogok és a kisebbségek tiszteletben tartása és védelme nemcsak nehezen értelmezhetőek (elvégre szinte lehetetlen minden államra egységesen meghatározni, hogy mikor biztosítja például a

²⁶ Grabbe: *i. m.* 5. o.

²⁷ Lásd a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai közötti társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás preambulumát (kihirdette az 1994. évi I. törvény).

²⁸ Council Declaration, 11 May 1992, 6326/92 (Press 71G).

²⁹ Presidency Conclusions, Copenhagen European Council, 21-22 June 1993, para. 7 (Aiii) Az Európai Tanács csúcstalálkozóin elfogadott zárónyilatkozatok szövegét lásd: <http://www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions>

„demokratikus intézmények stabilitását”), de ráadásul bizonyos tekintetben messze túlmennek azokon a követelményeken, amelyeket a korábbi bővítések során az akkori tagjelöltekkel szemben valaha is támasztottak.³⁰

A szigorúnak tekinthető politikai feltételek szabása egymást kiegészítő célokat szolgált az EU számára. Először is, az EU gyors keleti bővítésével szembeni ellenkezést a tagállamok közvéleményeiben csillapítani lehetett azzal, hogy olyan feltételeket szabtak, amelyek biztosíthatják, hogy a csatlakozó országok integrációja viszonylag zökkenőmentes legyen. Így a politikailag erős, de értelmezésükben rugalmas feltételek meghatározása segített minimalizálni azt a kockázatot, hogy az új belépők politikailag instabillá vagy az EU akkori tagjai számára gazdaságilag terhessé váljanak.³¹ Másodsorban pedig, a kommunista rendszer összeomlása idejére az EU már igen elkötelezetté vált, hogy külkapcsolataiban harmadik országokkal szemben a liberális értékeket és az emberi jogokat is előtérbe helyezze.³² A harmadik államokkal szemben a kereskedelmi kapcsolatok fejlesztésének politikai feltételekhez kötését az 1980-as évektől kezdve jó eszköznek találták a tagállamok a liberális demokrácia és az emberi jogok értékeinek propagálására.³³

4. A kettős mérce problémája

Az 1990-es években az Európai Unió a kisebbségvédelmi kitételnek a beillesztésével azoknak a nemzetközi szervezeteknek a gyakorlatához csatlakozott, amelyek emberi jogi (ET) és/vagy a nemzetközi biztonság és stabilitás iránt érzett felelősségük (EBESZ) miatt a közép- és kelet-európai államokkal szemben – az adott szervezet tagsági feltételeként, illetve a nemzetközi együttműködés során – elvárták a kisebbségek jogainak védelmét. Ám az EU – az ET-től és az EBESZ-től eltérően – ezt anélkül tette, hogy bármilyen, a saját tagjaira érvényes jogi vagy politikai dokumentumban elkötelezte volna magát a kisebbségek védelme mellett.

³⁰ Az 1995-ben az Unióhoz csatlakozó EFTA-tagállamokkal szemben például egyetlen politikai jellegű feltételt sem fogalmaztak meg a tagállamok.

³¹ Vö.: Grabbe: i. m. 3. o. és Anna Michalski – Helen Wallace: *The European Community: the challenge of enlargement* (London, Royal Institute of International Affairs, 1992).

³² Enzo Cannizzaro (ed.): *The European Union as an Actor in International Relations* (The Hague, Kluwer Law International, 2002); Andrew Clapham: Where is the EU's Human Rights Common Foreign Policy, and How is it Manifested in Multilateral Fora?, in Philip Alston et al. (eds.): *The EU and Human Rights* (Oxford, Oxford University Press, 1999), 627–683.

³³ Ahogy a Tanács 1991. június 28–29-i luxemburgi ülésén elfogadott tanácsi következtetésekből fogalmazott: „az emberi jogok védelme, tisztetben tartása és előmozdítása a nemzetközi kapcsolatok lényegi eleme, és az európai együttműködés, akárcsak a Közösség és tagállamai vagy más államok közötti kapcsolatok sarokköve.” European Council in Luxembourg 28–29 June 1991, Conclusions of the Presidency, Annex 5, para.1. *Bulletin* 02/07/1991; SN 151/2/91 p. 25.

Az EU keleti bővítési folyamatában gyakran felmerült a tagjelöltekkel szemben alkalmazott kettős mérce vádja: a koppenhágai kritériumokat az Európai Tanács az 1997 júniusában elfogadott Amszterdami Szerződés 6. cikkelyében a kisebbségek jogaira tett bármilyen utalás nélkül építette be az *acquis* alapját képző uniós szerződéses jogba. A 6. cikk (1) pontja így fogalmazott „*az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és alapvető szabadságok, valamint a jogrend tiszteletben tartásának alapelveire épül*”, és ezek az alapelvek azok, amelyek minden tagállamban közősek, s amelyeket a csatlakozó államoknak is tiszteletben kell tartaniuk (49. cikk); mindennek alapján a kisebbségek védelmét nem lehetett a csatlakozás jogi feltételének tekinteni.³⁴ Sőt ez a helyzet a 2009-ben hatályba lépett Lisszaboni Szerződéssel is csak annyiban változott, hogy bár a kisebbségekhez tartozó személyek jogai is bekerültek a felsorolásba – viszont ez nem keletkeztet automatikusan közösségi jogi kötelezettségeket.

Azt lehet mondani, hogy a kisebbségvédelem megkövetelésében az EU-tagállamok láthatólag nem vállalták egyértelműen a normatív elkötelezettséget, ám igyekeztek a kisebbségi jogok kelet-európai elfogadtatásában megjelenő *érdekeiket* érvényre juttatni. A hatékony érdekérvényesítéshez azonban legalább bizonyos minimális, de következetesen képviselt elvárások, standardok felállítása lett volna szükséges, így ennek hiányában a csatlakozás során inkább csak formális (egy-egy törvényben vagy politikai programban megjelenő) eredményeket tudott az EU a tagjelölteknel elérni; ezek megfelelő alkalmazása és gyakorlati hatásai stb. már az EU ellenőrzési és érdeklődési körén kívül maradtak.

5. Az EU-csatlakozás hatásai a kisebbségpolitikára

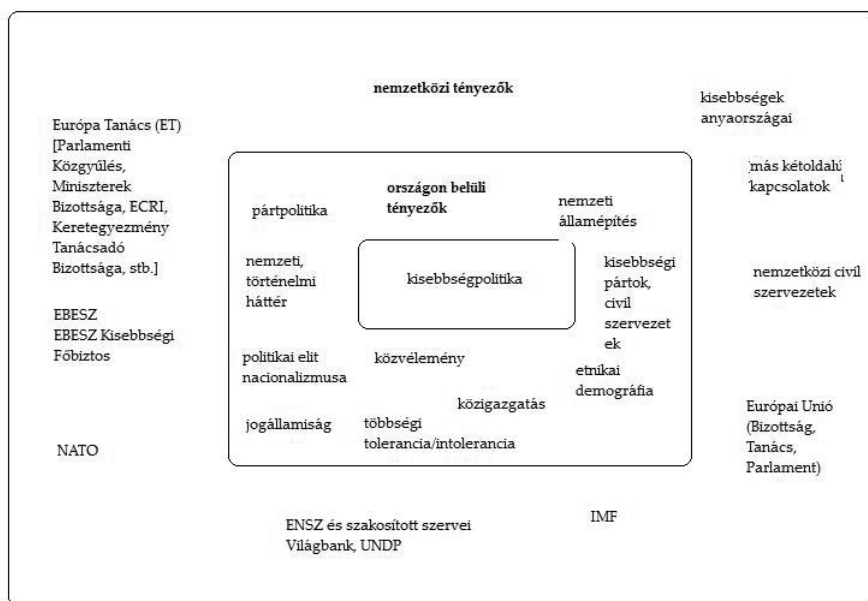
A nemzetközi szervezetek feltételrendszerének sikerét általában azon lehet lemérni, hogy mennyire sikerül az érintett állam politikáját, intézményeit ténylegesen befolyásolni egy adott területen.³⁵ Azzal, hogy az EU igen határozott politikai követelményekkel lépett fel a tagjelölt államokkal szemben, s különösen azzal, hogy ezeknek a feltételeknek a teljesítését viszonylag erélyesen igyekezett ellenőrizni is (az éves országjelentések monitoringrendszerével, az ún. előcsatlakozási támogatások – például a Phare – felhasználásának felügyeletével, stb.) nagymértékben képes volt a tagjelölt államok politikáit több területen is befolyásolni. Az a tény, hogy az EU sikerrel tudta a tagjelöltekkel szemben olyan feltételek teljesítését is megkövetelni, amelyek a régi tagállamokkal szemben lehetőségként és nem kötelezettségként merültek fel (például a Schengen-rendszer átvétele), jól mutatja, hogy a csatlakozási folyamatban

³⁴ Vö.: De Witte: *i. m.* 3–4.

³⁵ Checkel: Compliance and Conditionality... 2.

az EU abszolút domináns szerepe megkérdőjelezhetetlen volt.³⁶ A kisebbségvédelem kérdésében azonban – az EU bizonytalan és változó álláspontja miatt – ez a befolyás csak korlátozott mértékben érvényesülhetett. Ráadásul, a kisebbségek helyzetének befolyásolásában az Unió korántsem volt egyedüli szereplő, az Európa Tanács, az EBESZ és más nemzetközi szervezetek ugyancsak aktívak voltak. Az egyes országok kisebbségpolitikájára pedig számos más szereplő (nemzetközi civil szervezetek, anyaországok) és tényező (kisebbségek társadalmi elfogadottsága, jogi kultúra stb.) is nagy hatással lehet. A nemzetközi szervezetek és folyamatok hatásai tehát ritkán érzékelhetők közvetlenül, sokkal inkább a belső tényezőkön keresztül megszűrve jelennek meg vagy vannak hatással a kisebbségpolitikára, ahogy ezt az alábbi ábrával érzékelteni lehet:

*A kisebbségpolitikát befolyásoló külső és belső tényezők*³⁷



Egyes országokban a nemzetközi szereplők csak felerősíthetik a belső folyamatokat. Így Magyarország, elsősorban a szomszédos országokban élő magyar közösségek miatt, kifejezetten támogatta a nemzetközi kisebbségvédelmi kezdeményezéseket, és a hazai kisebbségek jogainak szabályozásában a magyar kormányok is igyekeztek ezeknek a nemzetközi standardoknak megfelelni. Más országokban viszont,

³⁶ Vö.: Grabbe: *i.m.*

³⁷ Bernd Rechel ábrája nyomán; *i.m.* 5.

mint például Romániában vagy Szlovákiában, a nacionalista, kisebbségellenes belpolitikai közhangulat akadályozta a nemzetközi szervezetek ajánlásainak beépülését. A Mečiar-kormány Szlovákiában például sokkal fontosabbnak ítélte 1994 és 1998 között a belpolitikai megfontolásokat, mint az európai integrációt, és a kisebbségvédelem terén is – tekintet nélkül a következményekre – másodlagosnak tartotta a nemzetközi elvárásokat. Ugyanakkor az is igaz, hogy a szlovák ellenzék megerősödéséhez hozzájárult az a tény, hogy az EU az 1997-es körben nem kezdte meg a csatlakozási tárgyalásokat Szlovákiával. (Természetesen a Mečiar-kormánnyal szembeni kritikában nem a kisebbségek helyzete, hanem általában az emberi jogok, a piacgazdaság és a demokratikus közélet veszélyeztetése volt a fő kifogás.)

Az EU és más nemzetközi szervezetek között sem volt mindig összhang a kisebbségek helyzetének megítélésében. Annak ellenére, hogy szoros együttműködés alakult ki az Európai Bizottság és az Európa Tanács intézményei vagy az EBESZ között, sokszor eltérő jelzéseket küldtek a tagjelölt államoknak. A Bizottság – óvatosságból vagy politikai megfontolásokból – olykor figyelmen kívül hagyta az ET Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának vagy az ECRI javaslatait, és ez is felbátoríthatta a tagjelölt országok kormányait, hogy ezeket az ajánlásokat ők is figyelmen kívül hagyja. De az is világossá vált, hogy a nemzetközi szervezetek sem monolitikus szereplők; az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése vagy Miniszteri Bizottsága, illetve az Emberi Jogok Európai Bírósága eltérő szerepet tölt be a szervezetben, és adott kisebbségi kérdések megítélésében sem egyforma véleményeket fogalmaznak meg. Ez az Európai Unióra is igaz, hiszen a Bizottság, a Tanács vagy a Parlament teljesen más intézményi szerepet töltenek be, ami a csatlakozási folyamatban is érzékelhető volt. A Bizottság kifejezetten szakmai feladatnak tekintette a tagjelöltek értékelését, a Parlament fogékony volt az emberi jogok, a társadalmi problémák iránt, míg a Tanácsban leginkább a tagállamok geopolitikai és stratégiai érdekei fogalmazódtak meg.

Érdekes módon mind a tagjelölt államok, mind az Európai Unió hajlottak arra, hogy az EU-csatlakozás nyomásgyakorló szerepét túlértékeljék a politikai változásokban. Ennek oka lehetett az, hogy a közvéleményben a többi nemzetközi szervezethez képest az EU domináns szereplőként jelent meg. A csatlakozáshoz fűzött várakozások és az EU-tagság társadalmi támogatottsága egyaránt hozzájárultak ahhoz, hogy az EU-intézmények részéről megfogalmazott vélemények a valós jelentőségükhöz képest nagyobb figyelmet kapjanak.

6. A keleti bővítés, 1997–2007

A tényleges csatlakozási folyamat 1997-ben kezdődött el, amikor a Bizottság elkészítette az előzetes országvéleményeket, amelyek alapján az Európai Tanács tárgyalási mandátumot adott a Bizottságnak. Ennek alapján kezdődtek meg a csatlakozási tárgyalások 1998 márciusában a luxemburgi hatokkal, majd 1999 októberében Bulgá-

riával, Lettországgal, Litvániával, Máltával, Romániával, és Szlovákiával. A csatlakozási tárgyalásokat a tízekkel – Románia és Bulgária kivételével – 2002 decemberében zárták le, a csatlakozási szerződést pedig 2003 áprilisában írták alá. Romániával és Bulgáriával 2004. december 17-én zárták le hivatalosan a tárgyalásokat, és 2005-ben kötötték meg a csatlakozási szerződést, azzal, hogy a Bizottság – a szervezett bűnözés és az igazságszolgáltatás helyzete miatt – továbbra is fenntartja monitoringeljárását (Co-operation and Verification Mechanism) a két országgal szemben. A csatlakozási tárgyalások ideje alatt a Bizottság minden tagjelölről éves országjelentéseket tett közzé, amelyben értékelte a tárgyalások előrehaladását és általában a tagjelölt állam felkészültségét. Az országjelentéseket az Európai Parlament is véleményezte, és rendszerint külön határozatban fogalmazta meg saját véleményét. Az országjelentések nagy sajtóvisszhangot kaptak, és a bennük megfogalmazott kritikák vagy dicséretetek a tagjelölt államokban komoly érvekként jelentek meg a belpolitikai vitákban.

6.1. A csatlakozási folyamat intézményi szereplői – az Európai Bizottság szerepe

Az, hogy a bővítés során a politikai, ezen belül a kisebbségvédelmi feltételek meghatározása nem volt egyértelmű, megnövelte a csatlakozási folyamatban részt vevő szereplők súlyát azáltal, hogy jelentőséget kapott, hogy ki hogyan értelmezi a politikai kritériumokat. Bár a bővítési folyamat kulcsfontosságú döntéseit a Tanács hozza meg, a csatlakozási feltételek teljesítésének ellenőrzésében a Bizottságnak jut döntő szerep. Annak ellenére, hogy a Bizottság legitimációja mindig kérdéses a közvélemény előtt, a bővítési diskurzus meghatározása jelentős részben a Bizottságon múlik. A konstruktivista érvelés szerint az aktorok preferenciái identitásukból erednek; azaz, a Bizottság saját szerepfelfogása sokkal meghatározóbb volt álláspontja kialakításában, mint más szereplők – akár a tagjelölt államok – érvei vagy tevékenysége. Az a tény, hogy a Bizottság előkészítő szerepe által és szakmai apparátusa révén komoly befolyással rendelkezik a közösségi döntéshozatalban, a csatlakozási folyamat diskurzusának meghatározásában is látszott. A koppenhágai kritériumok értelmezésében tulajdonképpen a Bizottság, az Európai Parlament és a tagállamok kormányai vettek részt, de a Bizottság véleménye volt meghatározó, hiszen a csatlakozási tárgyalásokat vele folytatják a tagjelöltek, és a tagjelöltek felkészültségét is a Bizottság értékeli.

A Bizottságnak már a korábbi bővítések során betöltött szerepe is jelentős befolyást ad a csatlakozási folyamatban. Először is, a Tanács a tagjelölti státus megadásáról a Bizottság előzetes véleménye alapján dönt, és a csatlakozási szerződést is csak azután köthetik meg, ha a Bizottság a csatlakozási tárgyalásokat lezárta.³⁸ A keleti bővítés során is a Bizottság látta el ezeket a feladatokat, de a jelentkező országok nagy

³⁸ Desmond Dinan: The Commission and Enlargement, in John Redmond – Glenda G. Rosenthal (eds.): *The Expanding European Union: Past, Present and Future* (Boulder and London, Lynne Rienner, 1998), 17–40.

száma, gazdasági és politikai fejlettsége/fejletlensége és a szigorúbb tagsági feltételek egy jobban kidolgozott és részletesebb előcsatlakozási stratégiát tettek szükségessé, ami megnövelte a Bizottság szerepét. A korábbi bővítések során, mivel ott a Közösség és a tagjelölt közötti politikai alkuknak volt nagyobb szerepük a kevésbé precíz előfeltételekkel szemben, a Tanács közvetlenebb ellenőrzést és hatást tudott gyakorolni a csatlakozási folyamatra a tárgyalások során is. Ez nem érvényesülhetett annyira a keleti bővítés során, ami a korábbiaknál sokkal formalizáltabb folyamat volt. A Bizottságnak „szűrő”-feladata is van, mert kifelé megfogalmazza a szervezet elvárásait, befelé pedig közvetíti a külső szereplőkről szükséges információkat. Ez azt jelenti, hogy három elvárásnak kell megfelelnie: a) képesnek kell lennie arra, hogy a külső szereplők értékeit, preferenciáit, elvárásait a szervezet tagjai felé közvetítse; b) a szervezet és tagjai felé a lényeges információkat kell közvetítenie úgy, hogy a külső környezet változásainak megfelelően a szervezet is változtatni tudjon; c) a szervezetről és tevékenységéről információkat kell adnia a külső szereplőknek.³⁹ Ahhoz, hogy ezt a feladatot jól lássa el, mindenekelőtt kellő tájékozottságra, szakértelemre és jó helyzetfelismerésre van szükség.

Mandátuma és apparátusa miatt az EU többi intézményéhez képest a Bizottság „hivatalból” rendelkezik ezekkel a képességekkel, de ahogy azt látni fogjuk, az emberi jogok és a kisebbségek védelmének területén ezeket valójában csak hosszú tanulási folyamat eredményeként tudta megszerezni.

A tagjelölt országokban a Bizottságnak kettős szerepe volt, amiből kifolyólag nagy befolyással bírt a folyamatban. Egyfelől – összhangban belső hatásköreivel – biztosítania kellett a közösségi jog megfelelő alkalmazását, átültetését a nemzeti jogrendszerekben. Másfelől pedig a közép- és kelet-európai tagjelölt államok számára a Bizottság testesítette meg az Uniót, irányította a támogatási programokat, éves jelentéseiben értékelte az egyes országok előmenetelét a tagság felé. Ez a kettősség domináns szerepet adott a Bizottságnak a tagjelöltekkel szemben. Ráadásul az EU hivatalos politikája szerint a tagjelölt országokat egyéni teljesítményük alapján értékelték, azaz a tárgyalások lezárása (és így elméletben a csatlakozás dátuma is) – hivatalosan – az egyes országok előrehaladásán múlt. Ez egyértelműen egyféle „versenyhelyzetet” teremtett a tagjelöltek között, ami ugyancsak növelte a Bizottság szerepét. Akár egy olyan futóversenyhez is hasonlíthatjuk ezt, ahol a versenyzők külön pályán futnak, nem látják egymást, és a bíró szerepét a Bizottság tölti be, aki csak körönként közli velük a futott részidőket (az éves országjelentésekben), majd a befutók sorrendjét is ő állapítja meg a végén.

Az Európai Bizottság kezében a legfontosabb eszköz az éves országjelentések összeállítása volt. Az 1997-ben közzétett országvélemények és a társulási partnerségről

³⁹ Kathrin Böhlting: *Opening up the Black Box. Organizational Learning in the European Commission* (Frankfurt am Main, Peter Lang, 2007), 26–27.

szóló dokumentum után az országjelentésekben értékelték a tagjelölt államok előrehaladását. A formális monitoringeljárás elemzése megmutatja, hogy milyen meggyőződések vezették a bizottsági döntéshozókat, és milyen kényes egyensúlyra törekedtek a különböző érdekek között az országjelentések megfogalmazásakor. Először is, az országjelentések célja – a Tanács szerint – az volt, hogy értékeljék, miként haladt előre a tagjelölt ország az *acquis* átvételében.⁴⁰ Másodsor, a Bizottság rendkívül óvatosan kezelte a politikai és így a kisebbségi problémákat, a szigorú jogi elvárások csak a közösségi jogi normák átvételére vonatkoztak, a vitatott ügyekben – így a kisebbségi jogok érdemi kérdéseiben – a Bizottság kerülte, hogy állást foglaljon.⁴¹ Harmadrészt, igyekeztek más nemzetközi szervezetek munkájára támaszkodni, és a politikai kritériumok értékelésénél nemcsak a tagjelölt országokban működő EU-képviselő és a tagállamok diplomáciai képviselőiteinek munkájára támaszkodtak, hanem az ET, az EBESZ és nemzetközi civil szervezetek véleményét is figyelembe vették. A Bizottság célja az volt, hogy kiegyensúlyozott és megalapozott véleményt fogalmazzon meg az országjelentésekben. Amennyiben egy vitatott ügyben nem sikerült teljesen meggyőző és erős „bizonyítékokat” találni a tagjelölt ország jogsértő gyakorlatára, akkor a Bizottság inkább nem foglalkozott a kérdéssel, „mert, ha egy országnak sikerült volna bebizonyítania, hogy a Bizottság tévedett, az az egész monitoringeljárás tekintélyét és hatékonyságát rombolta volna”.⁴²

A rendszerint két-háromszáz oldalas éves országjelentések felépítése is a tárgyalási fejezeteket (amelyek leginkább egy-egy uniós politikát fedtek le, például versenyjog, közlekedés stb.) követte, de a politikai kritériumokkal külön, a bevezető részben foglalkoztak. Amíg egy tárgyalási fejezet lezárásának komoly szerepe van a csatlakozási folyamatban, addig ez a bevezető rész a tagjelölt ország általános politikai értékelését mutatja inkább. Jellemző, hogy a csatlakozási tárgyalások ideje alatt, minden kritika ellenére, a Bizottság minden évben kimondta, hogy a tagjelölt országok megfeleltek a politikai kritériumoknak.

6.2. Az országjelentések szövegezési munkálatai

Az országjelentések tényleges megszövegezése előtt a Bizottság kiterjedt konzultációkat folytatott, és a lehető legszélesebb körből igyekezett információkat gyűjteni. Ezen belül a bizottsági tisztviselők rendszeresen találkoztak az ET Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának tagjaival és az EBESZ Kisebbségi Főbiztosának irodaigazgatójával. Ahogy az egyik tisztviselő fogalmazott, „ezek a találkozók segítettek abban,

⁴⁰ Presidency Conclusions, European Council, Luxembourg, 12-13 December 1997. para. 29.

⁴¹ Interjú a Bizottság Bővítési Főigazgatóságának tisztviselőjével, 2003. augusztus 3–5.

⁴² Uo.

hogy egyes kérdésekre nagyobb rálátásunk legyen, és kiegyensúlyozottabb véleményt tudjunk kialakítani a tagjelölt országokról”.⁴³ Az országjelentések általában nem hivatkoznak ezekre a konzultációkra, de a Bizottság célja az volt, hogy egyes információkat többször is ellenőrizzenek; ha kell, két-három külön forrásból is. A tagjelölt országokban az EU-képviseltek is komoly részt vállaltak az információszerzésben, igyekeztek az érintett minisztériumokon kívül kapcsolatot tartani a kormánytól független szakértőkkel, civil szervezetekkel is. De természetesen a Bizottság elsődleges forrását a tagjelölt állam által adott információk adták. A nemzetközi szervezetek ajánlásai, véleményei inkább azt szolgálták, hogy a Bizottság a kritikai észrevételeit kellően alá tudja támasztani. Az ET és az EBESZ nemcsak azért játszott kiemelkedő szerepet ebben, mert a kisebbségek jogaival érdemben foglalkozó szervezetekről van szó, hanem azért is, mert ennek a két nemzetközi szervezetnek az összes EU tag- és -tagjelölt állam részes állama volt. Ennek megfelelően, az országjelentések időnként hivatkoznak is ezen szervezetek ajánlásaira.⁴⁴ A kisebbségek helyzetének értékelésében a legnagyobb kihívást az jelentette, hogy míg más területeken elég volt az *acquis* formális átvételét vizsgálni, azaz a jogharmonizáció és a jogközelítés eredménye azonnal látható volt az elfogadott jogszabályok alapján, itt a kormányok politikáit kellett értékelni. Egy jogszabály elfogadásához képest a politikák alkalmazásának vagy egyes jogintézmények hatékony működésének vizsgálata sokkal bonyolultabb feladat. Az információk kiértékelése sokszor hónapokat vett igénybe, mert, ahogy egy bizottsági tisztviselő fogalmazott „100 százalékgig biztosak akartunk lenni abban, hogy a végeredményként megjelenő szöveg a tényleges helyzetet tükrözi”.⁴⁵

A szövegezési eljárás is igen hosszú volt, és nemcsak a Bővítési Főigazgatóság (Enlargement DG) egyes tagjelöltekkel foglalkozó referatúráit (Country Desks) érintette; az országjelentések koherenciájára a közel huszonöt fős ún. horizontális koordinációs csoport (Horizontal Co-ordination Unit) ügyelt. Ez a csoport minden évben elkészítette azt a belső kézikönyvet, amit a tagjelöltek országreferatúráinak a jelentés elkészítésében követniük kellett. Ebben a főbb kérdésköröket, az abban az évben aktuális problémákat jelölték meg, valamint a jelentések nyelvezetére és a főbb szempontokra tértek ki. Amint az egyik tisztviselő megemlítette, „az volt a cél, hogy szinte bennszülötté váljunk abban az országban, amellyel az osztályunk foglalkozott, és azért, hogy a teljesen negatív és pozitív véleményeket kiegyensúlyozzuk, szükség volt a közös zsinórmértékre.” A tisztviselők azt is hangsúlyozták, hogy fontos volt

⁴³ Uo.

⁴⁴ Az ET Miniszteri Bizottságának a Keretegyezmény végrehajtását értékelő ajánlásaira minden tagjelölt országnál hivatkoznak a 2002-es országjelentésekben, míg az EBESZ-t leginkább a nyelvi jogokkal és a választási törvényekkel kapcsolatban említik meg, például Észtország 1998-as és 1999-es országjelentésében vagy Lettország 1999-es, 2000-es és 2001-es országjelentésében.

⁴⁵ Interjú a Bizottság Bővítési Főigazgatóságának tisztviselőjével, 2003. augusztus 3–5.

megtalálni egy olyan semleges, elszürkített nyelvezetet, amely nem kendőzte el teljesen a problémás kérdéseket, de nem is volt provokatív.⁴⁶ Idővel pedig a korábbi jelentések is támpontul szolgáltak, különösen a megfogalmazások, a nemzetközi és európai standardokra való hivatkozások tekintetében.

A házon belüli szövegezés általában június körül kezdődött, miután a különböző jelentések, észrevételek már beérkeztek, és lezajlottak az első találkozások más nemzetközi szervezetek képviselőivel. A nyár során mind az érintett főigazgatóságok szakértői, mind a bővítési főigazgatóság országreferatúrái a különböző szövegtervezetek átnézésével foglalkoztak, amelyeket a horizontális koordinációs munkacsoport ellenőrzött. Fő szabály szerint a szövegek szeptemberre kerültek olyan állapotba, hogy a Bizottság Jogi Szolgálatához kerüljenek egyeztetésre. Az országjelentéseket – október végi, novemberi – hivatalos megjelentetésükig szigorúan bizalmasan kezelték. Természetesen a tagjelölt országok és a sajtó képviselői is igyekeztek mielőbb információkat szerezni a jelentésekről, és ahogy az egyik tisztviselő fogalmazott, „ez néha a tagjelölt kormányoknak sikerült is”.⁴⁷ Körülbelül hat héttel az országjelentések publikálása előtt a tagjelölt országok kormányainak magas rangú tisztviselőit (jellemzően a főtárgyalót) a bővítési főigazgató, a horizontális koordinációs csoport vezetője és az adott ország jelentésének elkészítésében résztvevő más tisztviselő tájékoztatta a legfontosabb következtetésekről. A szövegezésnek ebben a szakaszában a teljes jelentés végső következtetéseit még nem véglegesítették, éppen azért, hogy a tagjelölt országok kormánya-
inak lehetősége legyen a legfrissebb fejleményekről is tájékoztatni a Bizottságot.

Két országjelentés elkészülte között, jellemzően a tanácsi elnökségek váltásakor, a Bizottság röviden tájékoztatta a Tanácsot az országjelentések állásáról és a bennük megfogalmazott problémákról. A tagjelölt államok kormányai és az EU-tagállamok diplomáciai képviseletei rendszeresen egyeztettek évközben is ezekről a bizottsági megállapításokról és tájékoztatásokról. A csatlakozási folyamat végén, a csatlakozási szerződést lezáró évben a Bizottság már csak összefoglaló monitoringjelentést adott ki, amely a politikai kritériumok teljesítésével nem foglalkozott, pusztán az *acquis* átültetésével. Ezekben a zárójelentésekben a kisebbségekre vonatkozó megjegyzések az egyes tárgyalási fejezeteknél (közlekedés, szociális politika, igazságszolgáltatás stb.) jelentek meg.

6.3. A kisebbségek helyzetének értékelése az országjelentésekben

Az 1997–2007 közötti bővítési időszakot áttekintve azonnal látszik, hogy az országjelentések 1) válogattak a kisebbségi problémák között; 2) számos következet-

⁴⁶ Uo.

⁴⁷ Uo.

lenség jellemezte a jelentéseket; és 3) sokszor alkalmi politikai megfontolások jelentek meg a szövegben.⁴⁸

Annak ellenére, hogy a tagjelölt közép- és kelet-európai országokban sok jelentős lélekszámú etnikai, nemzeti kisebbség él, az országjelentések érdemben a balti államokban élő orosz, valamint a bulgáriai, csehországi, magyarországi, romániai és szlovákiai romák helyzetével foglalkoztak visszatérően.⁴⁹ A Bulgáriáról, Magyarországról, Romániáról és Szlovákiáról szóló első országjelentések egyedül a romákról tesznek említést, annak ellenére, hogy ezekben az országokban más jelentős lélekszámú kisebbségek is élnek. A kisebbségek között alkalmazott hierarchia nyilvánvalóan két stratégiai szempontot tükröz. Egyrészt, az EU törekedett arra, hogy megőrizze az energiaellátás miatt kiemelkedő fontosságú kétoldalú kapcsolatok stabilitását Oroszországgal. Másrészt, egy olyan területileg szétszórta, belülről megosztott és a társadalom szélére szorult kisebbség, mint a roma, politikailag sokkal kevésbé érzékeny kérdéseket vet fel, mint egy politikailag jól szervezett, területileg koncentrált, nagy lélekszámú és aktív kisebbség, mint a romániai magyarok vagy a bulgáriai törökök. Ráadásul, a romák előtérbe helyezésével igyekeztek mérsékelni a társadalmi kirekesztettségük miatt jelentős migrációs veszélyeket is.⁵⁰ Kétségtelen tény, hogy a romák komoly és gyakran rendszeres diszkrimináció, társadalmi és politikai kirekesztés áldozatai, és a szegregáció, a szegénység országhatártól függetlenül sújtja őket, de ez nemcsak a tagjelölt államokra, hanem az akkori tagállamokra is igaz volt.⁵¹

A tagjelölt országok „előrehaladásának” az értékelésében látszottak leginkább azok a nehézségek, amelyekkel a Bizottságnak szembe kellett néznie amiatt, mert a közösségi jog nem nyújtott kapaszkodót a kisebbségi jogok megítéléséhez. Ebben a kérdésben sokkal inkább bizonyos formai intézkedések hiánya vagy megléte kapott hangsúlyt, semmint ezek alkalmazása, a kisebbségi jogok tényleges érvényesülése. Az országjelentések nyomon követik az állampolgársági, a nyelvhasználati, honosítási stb. törvények módosításait, a kisebbségi ügyekkel foglalkozó intézmények helyzetét a jogalkotásban és a kormányzatban, a kisebbségekkel kapcsolatos kormányzati programokat. A főbb trendeket statisztikai adatokkal igyekeztek érzékeltetni, így az állampolgárságot szerzett kisebbségek, az állampolgársági és az államnyelvvizsgákat

⁴⁸ Egyéb problémákat is felvet James Hughes – Gwendolyn Sasse: Monitoring the Monitors: EU Enlargement Conditionality and Minority Protection in the CEECs, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 2003, No. 1. 1–38.

⁴⁹ Alkalmanként két másik jelentősebb kisebbséget említenek még meg: a szlovákiai és romániai magyarokat, illetve a bulgáriai törököket.

⁵⁰ Vö.: Peter Vermeersch: Minority policy in Central Europe: Exploring the impact of the EU's enlargement strategy, *The Global Review of Ethnopolitics* Vol. 3, 2004, no. 2. 3–19.

⁵¹ Lásd például Az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztos 1999-es és 2000-es jelentéseit a romák helyzetéről az EBESZ-térségben. Lásd Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *Európa kisebbsége. A roma kisebbség a nemzetközi dokumentumokban* (Budapest, Gondolat Kiadó, 2005), 198–209.

teljesítő, a kisebbségi nyelven oktató iskolák, a kisebbségi tanítói képzettséget szerző diákok számával, a kisebbségi nyelven sugárzott műsorok hosszával, stb. A számszerűsített adatokkal a Bizottság a kisebbségek társadalmi integrációját hangsúlyozta: akár nyelvi integrációjukat (az országjelentések az államnyelv ismeretét tekintették ennek), akár társadalmi, politikai integrációjukat.

Szövegezésükben a jelentések kifejezetten általánosító nyelvezetet használtak az „előrehaladás” értékelésére, hasonlóan a nemzetközi kisebbségi jogi dokumentumok szóhasználatához. A tagjelölt országok elkötelezettségét a kisebbségek helyzetének javításában kedvezően minősítik, amikor úgy fogalmazzák, hogy „a kisebbségi jogok védelme melletti folyamatos elkötelezettség”, „számos kedvező fejlemény”, „jelentős előrehaladás”, „számottevő erőfeszítések”, „nagyértékű előrelépés”, „konszolidálódó és elmélyülő [...] tisztelet és védelem” jellemzi azt.⁵² A tagjelölt államokban élő kisebbségek helyzetét sokszor általánosságokkal írják le, például a kisebbségek „jól integrálódtak a magyar társadalomban”, vagy Magyarország „jól fejlett intézményi keretet biztosít a kisebbségek érdekeinek védelmére, kulturális és oktatási autonómiájuk előmozdítására”.⁵³

A jelentések gyakran hivatkoznak a „nemzetközi” vagy „európai standardokra”, anélkül azonban, hogy megkísérelnék az Európai Unió számára irányadó standardok meghatározását.⁵⁴ Amikor a Bizottság bővítési főigazgatóságának vezető tisztségviselői azzal a kérdéssel szembesültek, hogy miként jeleníti meg a monitoringeljárás a kisebbségek védelmének koppenhágai kritériumát, akkor az ET Keretegyezmény ratifikációjának jelentőségét hangsúlyozták, amely a legfontosabb eszköz e feltétel teljesítésében.⁵⁵ Tény, hogy az országjelentések rendszeresen felhívják a tagjelölt országok figyelmét a Keretegyezmény aláírására, illetve ratifikálására. Ugyanakkor a Nyelvi Charta alig szerepel a jelentésekben.

Az országjelentésekkel szemben az egyik legkomolyabb kritika az volt, hogy következtelenek.⁵⁶ A kedvező értékelések akkor is megjelennek, ha a korábbi években az

⁵² Az éves országjelentésekre azok angol elnevezésének (‘regular report’) rövidítésével RR hivatkozom. RR 1998 Románia, 12.; RR 2001 Románia, 29.; RR 1999 Szlovákia, 16.; RR 2002 Szlovákia, 33.; RR 2000 Észtország, 20.; RR 2001 Észtország, 23.

⁵³ RR 2001 Magyarország, 22.; RR 2002 Magyarország, 30.

⁵⁴ A jelentések igen gyakran hivatkoznak más nemzetközi szervezetek, így különösen az EBESZ és az Európa Tanács tevékenységeire, alapelveire, dokumentumaira, ajánlásaira. Más nemzetközi szervezetek elvárásai kiemelkedő szerepet kaptak Észtország és Lettország esetében, amely országokkal kötött társulási megállapodásokban (Európai Megállapodásokban) kimondták, hogy mindkét országnak meg kell felelnie „egyebek mellett az EBEÉ és az EBESZ keretében tett vállalásaiknak – a jogállamiság és az emberi jogok védelme terén, beleértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait.” *Official Journal L* 68, 9 March 1998, 3. és *Official Journal L* 26, 2 February 1998, 3–4.

⁵⁵ A bővítési főigazgatóság koordinációs csoportjának vezetőjével készített interjú, 2003. augusztus 4.

⁵⁶ Vö.: Hughes – Sasse: i. m., és Gwendolyn Sasse: Tracing the construction and effects of EU conditionality, in Bernd Rechel (szerk.): i. m. 22–25.

érintett kérdésben nem is merült fel kritika az országjelentésekben. A kisebbségekkel foglalkozó alfejezetek megfogalmazása a jelentésekben nagyon pozitív hangvételű. Így például a Romániáról szóló 1999-es országjelentés anélkül említi meg, hogy „a kisebbségi nyelvek, különösen a magyar nyelv használatának feltételei javultak”, hogy ezt bármilyen adattal vagy információval alátámasztaná. Hasonlóképpen minden előzmény nélkül emeli ki kedvező elemként a jelentés a török műsorokat a bolgár médiában az ország 2001-es értékelésében.⁵⁷ Az országjelentések rendszertelenül foglalkoznak az egyes kisebbségi csoportok helyzetével, és nem alkalmaznak az egyes országokkal szemben sem olyan zsinórmértéket, amely az egyes évek változásait követhetővé, összehasonlíthatóvá tenné. A Romániával foglalkozó 2002-es országjelentés például megemlíti, hogy a kisebbségi nyelvek közigazgatási használatáról szóló törvényt „sikeresen alkalmazzák, egyes prefektúrák és helyi önkormányzatok ellenkezése dacára is”.⁵⁸ Ám az, hogy ez pontosan milyen mértékben érinti a kisebbségi közösségeket, vagy, hogy mit tesz az állam – vagy mit kellene tennie az államnak – a helyhatósági „ellenkezés” legyőzésére, már nem jelenik meg a jelentésekben. Továbbá, egyetérthetünk Sasse véleményével, aki kimutatja, hogy a „külső standardok” beemelése is belső következetlenségekkel és ellentmondásokkal járt. A Lettországgal foglalkozó 2002-es országjelentés például „sürgette” a parlamentet a Keretegyezmény ratifikálására, és hangsúlyozta az EBESZ és az EU aggodalmait a honosítási törvény alkalmazása és a nyelvi jogok korlátozása miatt, valamint a dokumentum hivatkozott az Emberi Jogok Európai Bíróságának egyik ítéletére is, amely bírálta a lett gyakorlatot a parlamenti választásokon jelöltként induláshoz megkívánt nyelvtudási feltétel megszorító értelmezése miatt.⁵⁹ Mindezek dacára a jelentés azzal a megállapítással zárul, hogy „az ország jelentős előrelépést tett a kisebbségek tiszteletének és védelmének további megerősítésében és elmélyítésében”.⁶⁰

A roma kisebbségek helyzetének bemutatása ugyancsak problematikusnak bizonyult: előfordult, hogy a Bizottság még a roma kisebbség létszámának becslésében is vaktában lövöldözni látszott.⁶¹ Az a tény, hogy a romákkal szembeni bánásmódot nagyon hevesen kritizálta a Bizottság több tagjelölt országban is, miközben folyamatosan elismerte, hogy a tagjelölt „továbbra is teljesíti a koppenhágai kritériumokat”, azt a feszültséget érzékeltette, amely a kisebbségek tényleges helyzete és az EU stratégiai érdekei között jelentkezett. Ahogy az egyik bizottsági tisztviselő fogalmazott: „Folyamatos belső feszültség volt a politikai kritériumok teljesítése és a romák helyzete

⁵⁷ RR 1999 Románia, 18.; RR Bulgária, 24.

⁵⁸ RR 2002 Románia, 35.

⁵⁹ Bár az országjelentés nem nevezi meg, feltehetően a *Podkolzina v. Lettország* (Appl. no. 46726/99) ügyre utalhat, amelyben 2002. április 9-én született a lett kormányt elmarasztaló ítélet.

⁶⁰ RR 2002 Lettország, 30–35.

⁶¹ Például a Romániában élő cigányok lélekszámát a Bizottság 1999-es országjelentésében 1,2–1,5 millió főre becsülte, míg a 2002-es jelentésben már 1,8–2,5 millióra tette.

miatti kritikák között. A mi megítélésünk szerint az emberi jogok, kisebbségi jogok terén a romakérdés volt a legsúlyosabb probléma a tagjelölt államokban. Egy olyan kérdés, amely folyamatos aggodalommal töltött el, s tölt el ma is, még ha tudjuk is, hogy erre a problémára valószínűleg sosem mondhatjuk, hogy »megoldódott«. Ameddig a helyzetük nem romlott látványosan, addig igyekeztünk következetesen nyomon követni a romapolitikákat.⁶²

További gondot jelentett a jogalkalmazás, a végrehajtás értékelése a tagjelölt államokban. A bővítési folyamat alatt a Bizottság a formai jogharmonizációról fokozatosan az intézményi háttérre és a végrehajtásra helyezte a hangsúlyt. A politikák és a végrehajtásuk közötti űr a legtöbb országjelentésben megjelenik a romákkal kapcsolatban. A gyenge végrehajtás káros következményeire szokatlan nyíltsággal hívja fel a figyelmet a 2002-es bolgár országjelentés, kimondva, hogy »a romák és bolgár etnikum közötti növekvő feszültség jelei tapasztalhatóak».⁶³ Máskor viszont a Bizottság mintha a tagjelölt állam érdekeihez igazodva asszisztált volna a kormányzati romapolitika megerősítésében. 1999-ben például a Bulgáriáról szóló országjelentés kimondja: »jelentős előrelépést sikerült elérni a romák további integrációjában a »Roma Lakosság Teljes Társadalmi Integrációjáért« keretprogram elfogadásával és a megfelelő helyi és országos intézmények létrehozásával».⁶⁴ Ugyanakkor az nem derül ki, hogy a program pusztán formális elfogadása miért is lenne »jelentős előrelépés«, mikor még két év múlva is látható, hogy megvalósítását illetően alig történt valami.⁶⁵

A jelentések előkészítésében részt vevő tisztviselők a velük készült interjúk során elismerték, hogy három lényeges akadállyal kellett szembesülniük, amikor a kisebbségek jogainak helyzetéről független, szakértői véleményt kívántak megfogalmazni. Először is, az EU által alkalmazott csatlakozási feltételrendszer több célt szolgált, és a gazdasági feltételek elsődlegességét soha nem kérdőjelezték meg, míg a kisebbségi jogok védelme csak egyike volt a politikai előfeltételeknek. Következésképpen az országjelentésekben a kisebbségi kérdések súlyát más, fontosabb témákhoz viszonyítva arányosan kellett megjeleníteni, figyelembe véve a tagjelölt ország egyéb feltételek teljesítésében elért eredményeit is. Amint a horizontális koordinációs csoport egyik munkatársa megfogalmazta: »a Bizottság egy összetett ellenőrző mechanizmust alakított ki, amely a kisebbségi jogok tekintetében a más, hasonló nemzetközi ellenőrző mechanizmusokhoz hasonlóan épült fel. Maga az eljárás részben hasonlít a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának eljárásához; elsődleges információkat a kormányoktól kapunk, amelyeket később még kérésre kiegészíthetnek, továbbá a nemzetközi szervezetek, kisebbségi és civil szervezetek széles körű bevonása az in-

⁶² A bővítési főigazgatóság koordinációs csoportjának vezetőjével készített interjú, 2003. augusztus 4.

⁶³ RR 2002 Bulgária, 39.

⁶⁴ RR 1999 Bulgária, 75.

⁶⁵ Maria Kantardjieva: Bulgáriai kisebbségek és a bővítés: jellegzetességek, változások, kihívások, *Pro Minoritate*, 2003/Tavaszi 41–50.; és EUMAP 2001.

formációszerzésbe és a helyzet értékelésébe biztosítja az egész eljárás szakmai jellegét. Ám ez nem jelenthette azt, hogy a Bizottság képes lett volna független és valóban szakértői értékelést megfogalmazni, hisz ez nem is lehetett feladata. Tudtuk mi is, hogy abszolút valószínűtlen, hogy olyan mértékű jogsértéseket állapítsunk meg a kisebbségi jogok védelme terén, amelyek felülírhatnák a más területeken elért kedvező eredményeket.⁶⁶ Másodszorban, a Bizottság nem rendelkezett semmilyen szakértői háttérrel, tapasztalattal a kisebbségvédelem terén. Még ha számos külső szakmai forrást igénybe is vettek a helyzet feltárásakor, a végső értékelés és szövegezés a Bizottság feladata maradt. A Bizottság Jogi Szolgálatára például ragaszkodott a tagjelölt országok jogi szabályozásának formális közösségi jogi értékeléséhez, és teljesen figyelmen kívül hagyta az amúgy más bizottsági dokumentumokban is előforduló nemzetközi jogi *soft-law* normákat.⁶⁷ Harmadszor pedig, a fent leírt ellenőrzési eljárás végén a végleges országjelentést maga a Bizottság fogadta el. Tehát amíg alacsonyabb szinten, az előkészítés során a szakmai szempontokat kívánták érvényesíteni, hogy hiteles és megbízható jelentések szülessenek, addig a bővítésért felelős biztos és maga a Bizottság is elsősorban az országjelentések politikai hatásait vette figyelembe. Így egyértelmű volt, hogy a politikai megfontolások mindig döntő szerepet játszanak az országjelentések elfogadásában.

6.4. Kisebbségpolitikai változások a tagjelölt államokban – a „bővítési hatás”

Annak ellenére, hogy az EU-csatlakozás több belső és külső hatás között csak egy tényező volt a tagjelölt államok kisebbségpolitikájának alakításában, egyes jogszabályok (például az észt, a lett állampolgársági törvény, a szlovák nyelvtörvény, a magyar státustörvény vagy az antidiszkriminációs törvények) elfogadásának vagy módosításának jellegében, időzítésében mégis tetten érhető a hatása. Ez akkor is így van, ha természetesen a belpolitikai változások és a társadalmi igények játszottak mindig döntő szerepet a jogi vagy intézményi újításokban. Ahogy egy tisztviselő igen reálisan megfogalmazta, „mi, a Bizottság részéről csak segítünk a tagjelölteknek abban, hogy azt tegyék, amit már úgyis tesznek”.⁶⁸ Maga az EU-csatlakozás, a tagsági feltételek teljesítése leginkább a kisebbségi kérdés diszkurzív környezetét, a politikai retorikát befolyásolta a tagjelölt államokban, semmint hogy jogi útmutatásul szolgálhatott volna. Az állam, a nemzeti identitás szerepével, a kisebbségek elismerésével, a

⁶⁶ A bővítési főigazgatóság koordinációs csoportjának munkatársával készített interjú, 2003. augusztus 4.

⁶⁷ Ez látványosan megmutatkozott a magyar kormány és a Bizottság közötti vitában a 2001-es státustörvény értelmezésében. Erről részletesen lásd jelen kötet „A magyar státustörvény értékelése az Európai Unióban” c. tanulmányát.

⁶⁸ Idézi Sasse: i. m. 24. o.

kisebbségi jogok megítélésével kapcsolatban legalább annyiféle gyakorlat jellemzi a bővítés után a tagállamokat, mint azelőtt a régiéket.

Az EU-bővítés hatásának megítéléséhez tehát csak abból lehet kiindulni, amit maga a Bizottság – a belső következetlenségek ellenére – célként fogalmazott meg, és ami a tagjelölt országokban látható változásokat indukált. A jogszabályi környezet jelentős változására két példát lehet felhozni: a balti országok állampolgársági és honosítási törvényeinek módosításait, valamint a több tagjelölt országban az esélyegyenlőségi szabályozás harmonizációját a közösségi joggal.

Az Európai Unió folyamatos és kitartó figyelme az Észtországban és Lettországban élő orosz nyelvű lakosság iránt három rendszeresen felmerülő kérdésben összegezhető a Bizottság országvéleményében és országjelentéseiben: a honosítás gyorsasága, az állampolgársági és nyelvhasználati törvények módosítása és az ET Keretegyezmény ratifikálása. A függetlenség kivívása után elfogadott megszorító állampolgársági és nyelvhasználati törvények csak nagyon lassan, lépésről lépésre változtak, és visszafordíthatatlan eredményekről sem beszélhetünk.⁶⁹ Lettországban a nemzetközi szervezetek már 1991-ben, közvetlenül a függetlenség kivívása után aktívan igyekeztek nyomást gyakorolni az országra annak állampolgársági gyakorlata miatt. A 90-es évek elején az EBESZ, 1997 és 2004 között pedig az Európai Unió volt a legfontosabb nemzetközi szereplő ebben a vitában. Természetesen az EU- és NATO-tagság feltételeinek teljesítése volt a legerősebb ösztönző erő, de más csatornákon is próbáltak a nemzetközi szereplők beavatkozni.⁷⁰ A 90-es évek elején megfogalmazott EBESZ- és ET-elvárásokat a lett törvényhozás részben figyelmen kívül hagyta (például azt, hogy a Lettország területén született gyermekek automatikusan megszerezzék a lett állampolgárságot), részben fellazította. Mivel a honosítási folyamat továbbra is csak döcögött, a külső nyomást felerősítette az Európai Bizottság 1997-es országvéleménye, amelyben több ajánlást is megfogalmazott a honosítási eljárás könnyítésére. Bár a Bizottság nem kérte a lett törvények módosítását, informális és hivatalos megbeszéléseken ez is felmerült.⁷¹ Hasonlóképp komoly kritika érte a lett jogrendszert az 1999-ben elfogadott nyelvtörvény miatt, amely a lett nyelv használatának kiterjesztését szolgálta a magán- és a közéletben egyaránt. Az Európai Bizottság, az Európa Tanács és az EBESZ képviselői összehangolták erőfeszítéseiket, hogy meggyőzzék a lett jogalkotót, hogy a kisebbségi nyelvhasználat szükségtelen korlátozása ellentétes az emberi jogi normákkal, de az EU-tagsági feltételekkel is. Ezt mindhárom intézmény egyformán hangsúlyozta, minek következtében még a lett

⁶⁹ Pál Kolsto: *National Integration and Violent Conflict in Post-Soviet Societies. The Cases of Estonia and Moldova* (Oxford, Rowman and Littlefield, 2002).

⁷⁰ Például társadalmi integrációs programok, nyelvtanulási programok finanszírozásával. EUMAP 2002. 319–321.

⁷¹ David J. Galbreath – Nils Muižnieks: Latvia. Managing post-imperial minorities, in Bernd Rechel (ed.): *i. m.* 139.

elnök is azzal érvelt az EBESZ-ajánlások elfogadása mellett, hogy anélkül veszélybe kerülhet az ország EU-tagsága.⁷² A nyomásgyakorlás eredményeként végül is olyan törvény született 1999 decemberében, amelyet az EBESZ Kisebbségi Főbiztosa is elfogadhatónak tartott. Az EBESZ Kisebbségi Főbiztosának befolyását elemző cikkében Dorodnova arra a következtetésre jutott, hogy „a politikai érvek, mint az EU-csatlakozás, sokkal hatásosabbnak bizonyultak, mint a nemzetközi emberi jogi normákra való hivatkozás”.⁷³

Nagyon hasonló helyzet alakult ki Észtországban is, ahol 1995-ben szigorította a parlament a honosítási törvényt, úgy, hogy az észt nyelvvizsga mellett észt nyelvű állampolgársági vizsga letételét is előírta, 1997-ben pedig a parlamenti választásokon induló jelöltek számára szigorú észt nyelvismereti követelményeket állítottak fel. Ezekre a Bizottság már a csatlakozási tárgyalások megkezdésekor figyelte, és az állampolgársággal nem rendelkező lakosok kérdését 1997-től napirenden tartotta, 1999-től pedig a választási jelöltek indulásának feltételeit is kritizálta (az ENSZ Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányára hivatkozva). A fenti törvénymódosításokat az észt parlament 2001-ben végül visszavonta. Az észt nyelvhasználat törvényi megerősítését a magánszektorban pedig azzal vetette el a Bizottság, hogy az a munkaerő szabad áramlásának közösségi elvét sértene.⁷⁴ Észtországban is az a vélekedés alakult ki, hogy más nemzetközi szervezetekhez képest egyedül az EU-nak volt igazán befolyásoló képessége, a tagsági feltételek ellenőrzése révén.⁷⁵

A csatlakozás után mind Lettországból, mind Észtországból visszalépés történt a bővítés során elért enyhítésekhez képest. Lettország 1999-es nyelvtörvénye, amely az 1989 és 1992 között elfogadott nyelvhasználati korlátozásokat tompította, továbbra is azt célozza, hogy a lett nyelvhasználatot még a magánszektorban, egyéni vállalkozóknál és civil intézményekben is erősítse. A törvényi definíció, amely meghatározza, hogy mikor érintenek ezek a tevékenységek közérdeket, nagyon tág, és az államnyelv ismeretének vizsgához kötése továbbra is széles körben alkalmazott előírás. Észtország 2007-ben módosított nyelvtörvénye hasonló módon kiterjesztette a nyelvhasználati gyakorlat ellenőrzését, amit erősen kritizált a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága is.⁷⁶ Lettországból a bővítés után jelentősen csökkent a honosítások száma,

⁷² Uo.

⁷³ Jekaterina Dorodnova: *Challenging Ethnic Democracy: Implementation of the Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities to Latvia, 1993-2001* (Hamburg, Centre for OSCE Research, 2003).

⁷⁴ RR 1999 Észtország, 14–15.

⁷⁵ Vello Pettai – Kristina Kallas: Estonia. Conditionality amidst a legal straightjacket, in Rechel, Bernd (ed.): *i. m.* 112–113.

⁷⁶ Third Opinion on Estonia, adopted on 1 April 2011, ACFC/OP/III(2011)004 Council of Europe Committee of Ministers Resolution ResCMN(2006)1 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Estonia (Adopted by the Committee of Ministers on 15 February 2006 at the 956th meeting of the Ministers' Deputies).

és 2008-ban továbbra sem rendelkezik állampolgársággal a lakosság 17%-a, míg Észtországban a lakosság 9%-a nem észt állampolgár. Mindezek alapján úgy látszik, hogy az a korlátozott befolyás, amit az EU a kisebbségi jogok terén a bővítés során el tudott érni, nem hozott tartós eredményeket.

6.5. Az egyenlő bánásmód jogi szabályozása

A kisebbségeket érintő jogi környezetre a tagjelölt államokban látványosabb hatása volt az antidiszkriminációs közösségi normák átvételének. Az Amszterdami Szerződés óta megjelent a közösségi jog részeként a faji és etnikai diszkrimináció tilalma is. A 13. cikk felhatalmazása alapján született meg 2000-ben a 2000/43/EK irányelv a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvéről (Faji Irányelv), valamint a 2000/78/EK irányelv a foglalkoztatási és munkahelyi egyenlő bánásmód általános kereteinek a létrehozásáról (Foglalkoztatási Irányelv). Ezenfelül meg kell említeni az Alapvető Jogok Európai Chartáját is, amely 21. cikkében a „nemzeti kisebbséghez tartozás” miatti hátrányos megkülönböztetést is tiltja.

A Faji Irányelv a közösségi jog egyetlen lényeges rendelkezése, amely közvetlenül érinti a kisebbségeket. Pontosít és egységesít bizonyos fogalmakat, így meghatározza a közvetett és a közvetlen diszkrimináció fogalmát, a zaklatás jogi fogalmát, rendelkezik a bizonyítási teher megfordításáról és az esélyegyenlőséget biztosító önálló testületek felállításáról. Az irányelv fontos eleme, hogy a munkahelyen és a foglalkoztatáson kívül kiterjed az oktatásra, a lakhatásra, a szociális védelemre is, sőt, támogatja a hátrányos helyzetű csoportok felzárkózását segítő intézkedéseket. Ráadásul, a Bizottság a bővítés során törekedett arra, hogy a tagjelölt államok egységes antidiszkriminációs törvényt fogadjanak el, még ha az irányelv maga meg is engedi, hogy több külön törvényben valósuljon meg. A Bizottság fellépésének hatását leginkább a diszkriminációellenes jogalkotás időzítésében mérhetjük le, mivel 2000 előtt – vonatkozó közösségi jogi szabályozás hiányában – ez a kérdés nem merült fel. Bár 2000-ben kötelezővé vált – az *acquis* részeként – ennek az irányelveknek az átvétele is, ez a csatlakozásig hátralevő időben akkor válik sürgetővé, ha más politikai feltételek hiányosságai is kapcsolódnak hozzá.⁷⁷ Így várható volt, hogy azok a tagjelölt országok, amelyekkel szemben – a romák helyzetével kapcsolatban – erős politikai feltételeket fogalmaztak meg, jobban hajlanak az irányelv mielőbbi átvételére. Ez a feltevés a tapasztalat szerint be is igazolódott.⁷⁸ A jogharmonizáció követelménye miatt, valamint azért, mert a Bizottság a különálló jogszabály elfogadása mellett tette le a garast,

⁷⁷ Guido Schwellnus: Anti-discrimination legislation, in Bernd Rechel (ed.): *i. m.* 33–43.

⁷⁸ Uo. 35.

az irányelvek formális átvétele mindegyik tagjelölt országban megtörtént. Azok az országok, ahol a romák helyzetét és a velük szembeni hátrányos megkülönböztetést különösen aggasztónak találta a Bizottság, hamarabb reagáltak és jobban hajlottak arra, hogy különálló jogszabályban ültessék át az irányelv rendelkezéseit. Ez még akkor is igaz, ha belpolitikai ellenkezés miatt egy esetben (Csehországban) a jogszabály elfogadására csak a csatlakozási dátum után került sor. Más tagjelöltek országok, ahol a diszkriminációs problémák nem jelentek meg erős politikai felhanggal, az antidiszkriminációs szabályozás átültetését sokáig figyelmen kívül hagyták. Ilyenkor gyakran az volt a gond, hogy nem vették tekintetbe, hogy a Faji Irányelv nem csak a foglalkoztatás terén érvényesül, és megelégedtek a diszkriminációt tiltó rendelkezések beillesztésével a munka törvénykönyvébe. Ám a Bizottság kitartó figyelmeztetésének meglett a hatása ezekben az esetekben is, és végül megszülettek a szükséges jogszabályok.⁷⁹

Amennyiben a hátrányos megkülönböztetés tilalmának szabályozását nézzük csak, akkor az EU-csatlakozás sikertörténetnek látszik, hiszen minden tagjelölt állam átültette a vonatkozó irányelveket. De ha azon mérjük a Faji Irányelv alkalmazásának sikerét, hogy miként jöttek létre és működnek a független esélyegyenlőségi hatóságok, akkor sokkal kritikusabbak lehetünk. Míg vannak olyan országok, ahol a hatóságok sok panaszt bírálnak el, és kellően elriasztó szankciókat is felvállalnak (például Magyarország vagy Románia), addig más országokban a hatóság nehezen állt fel (Csehország, Szlovákia), illetve a panaszok száma is rendkívül alacsony (Szlovénia, balti államok). Ez utóbbi nem feltétlenül jelenti azt, hogy ezekben az országokban ne lennének jogsértések, sokkal inkább az lehet mögötte, hogy a társadalom tájékoztatlan, jogtudatossága gyenge. Az is világos, hogy akármiként is működnek ezek a hatóságok a tagállamokban, a mélyen gyökerező társadalmi előítélek és az egyes kisebbségi csoportok elleni hangulatkeltés hosszú távon is érzékelhető jelenségek lesznek.

6.6. Kisebbségi pártok kormányzati szerepe

A normatív hatások mellett meg kell említeni a bővítés politikai hatásait is azokban az országokban, ahol jelentős és politikailag aktív kisebbségek élnek. Bulgáriában, Romániában és Szlovákiában a kisebbségi etnikai pártok stabil szereplői a parlamenti közéletnek. Ezekben az országokban a csatlakozási tárgyalások megkezdése és a politikai kritériumok ellenőrzése is hozzájárulhatott ahhoz, hogy a posztkommunista autoriter kormányok helyébe a liberális demokrácia mellett elkötelezett kormánykoalíciók lépjenek (Mečiar leváltása 1998-ban, a Romániai Demokratikus Koalíció hatalomra jutása 1996-ban, de ide sorolható az 1997-es bulgáriai kormányváltás is).

⁷⁹ Uo. 42.

Ezekben az országokban a rendszerváltás hajnala óta jelentős kisebbségi politikai pártok támogatták aktívan a kormányváltást és különösen az európai integrációt. A szlovákiai és a romániai magyar pártok már az 1990-es évek elején részletes kisebbségvédelmi javaslatokat dolgoztak ki, és parlamenti tevékenységükkel a demokratikus konszolidációt segítették. Az Európai Unió a kisebbségi jogok védelmének felkarolásával hozzájárult ahhoz, hogy nőjön a kisebbségi pártok politikai mozgástere. Ez tükröződött abban is, hogy a csatlakozási tárgyalások idején a többségi pártok is fontosnak tartották a szoros koalíciós vagy egyéb kormányzati együttműködést velük. Ugyanakkor, az Európai Bizottság sosem lépett fel a kisebbségi jogok alkalmazását érintő belpolitikai vitákban, ahogy például figyelmen kívül hagyta, hogy a szlovák nyelvtörvény 1999-es módosítása továbbra is ellenkezést váltott ki a magyar közösségből. Az Európai Bizottság – főleg informális csatornákon – csak a kisebbségi pártok kormányzati részvételét támogatta, mert ebben látta a politikai stabilitás egyik zálogát. A konkrét kisebbségpolitikai eredmények, illetve az, hogy milyen sikeres tudott lenni egy etnikai párt a kisebbségi jogok érvényesítésében, a bővítés során nem érdekelték a Bizottságot. Románia kormánya például hosszú előkészületek után ígéretet tett arra, hogy még a csatlakozás előtt elfogadja a parlament a kisebbségek jogairól szóló törvényt, ez azonban a mai napig nem történt meg. Az Európai Bizottság meg sem említette a problémát az országjelentésekben, így az Európai Parlament felhívása süket fülekre talált a román kormánynál, hiszen a Bizottság – és a tagállamok kormányai – jelzése alapján világos volt, hogy e törvény hiánya nem lehet a csatlakozás akadálya.⁸⁰

7. Az újabb bővítés: a Nyugat-Balkán és a kisebbségi kérdés

A keleti bővítés tanulságait levonva az egykori Jugoszlávia utódállamai felé az EU igazán óvatos bővítési politikát indított el. Ennek egyik lényeges eleme, hogy a korábbi gyakorlattól eltérően a csatlakozási folyamatot több szakaszra osztották. Amíg korábban a tagjelölti státusz megszerzése automatikusan a csatlakozási tárgyalások megkezdését is jelentette, ez a nyugat-balkáni országoknál már elválik egymástól. Ezt jelezte már 1997-ben az a tanácsi döntés is, amely a „fokozatos közeledés” politikáját hirdette meg és új politikai feltételeket határozott meg.⁸¹ Az 1993-as koppenhágai tagsági feltételek mellett külön feltételeket szabtak a kereskedelmi kedvezmények megadásához, a Phare-program kiterjesztéséhez vagy a szerződéses kapcsolatokhoz (jel-

⁸⁰ RR 2005 Románia, 19.o. és European Parliament resolution on the extent of Romania's readiness for accession to the European Union (2005/2205(INI)), P6_TA-PROV(2005)0531.

⁸¹ Council Conclusions on the Application of Conditionality with a view to developing Coherent EU-Strategy for the Relations with the Countries in the Region, *Bulletin EU*, (1997) 4. 137.

lemzően a stabilitási és társulási megállapodások). Az első szint eléréséhez még nem nevesítik a kisebbségek védelmének követelményét, de a második lépcső, a Phare-program, már megköveteli az ország „hiteles elkötelezettségét a demokratikus reformok mellett és az előrelépést az általánosan elismert emberi és kisebbségi jogi standardok tiszteletben tartásában”. A csatlakozási tárgyalások megkezdése pedig csak akkor lehetséges, ha az érintett ország tíz általános feltételt teljesít. Így egyebek mellett „a lakóhelyükről elüldözött személyek [displaced persons] (beleértve a belső migránsokat is), valamint a menekültek számára hiteles módon valós lehetőségeket nyújt a lakóhelyükre visszatérésükhöz és ezeket láthatóan alkalmazza, valamint megszünteti a hatóságok által megtűrt és kezdeményezett zaklatásokat”, továbbá „megszünteti a kisebbségek zaklatását és általános diszkriminációját a hatóságok részéről”. A tárgyalások megkezdéséhez „alacsonyabb szintű feltételeket kell teljesíteni, mint a megállapodások megkötéséhez. Minden szakaszban, beleértve a megállapodások megkötése utáni szakaszt is, a megállapodás vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően értékelni kell a helyzetet és a [megállapodás] felfüggeszthető, amennyiben súlyos kötelezettségzegés történt”. A feltételek teljesítésének ellenőrzéséhez a tanácsi következtetések melléklete ad útmutatót, amely a kisebbségi jogok terén három elemet emel ki: I) a saját oktatási, kulturális és vallási intézmények, szervezetek és egyesületek alapításának és fenntartásának jogát; II) megfelelő lehetőségeket a kisebbségeknek arra, hogy a hatóságok és a bíróságok előtt anyanyelvüket használhassák; III) a menekültek és a lakhelyükről elüldözött személyek védelme azokon a területeken, ahol kisebbségben élnek. A stabilitási és társulási megállapodásoknál ezt a fokozatos megközelítést egy országra szabott értékelési mechanizmus egészíti ki, amely kellő rugalmasságot ad a Bizottságnak és a Tanácsnak az egyes országok előrehaladásának megítélésében. A legtöbb stabilitási és társulási megállapodás hivatkozik ezekre a feltételekre, anélkül azonban, hogy a kisebbségek helyzetére maga a megállapodás hivatkozna. Ugyanez vonatkozik a CARDS szabályozására is.⁸² De az Európai Partner-ség rendszere is a CARDS-ra és a második generációs feltételekre hivatkozik.⁸³

A többlépcsős feltételrendszernek az egyik következménye lett, hogy a tagjelölti státusz és a csatlakozási tárgyalások megkezdése között igen hosszú idő telhet el. A 2013-ban taggá váló Horvátország ritka kivétel ebből a szempontból, hiszen 2003. február 21-én nyújtotta be felvételi kérelmét, és a Bizottság kedvező értékelése alapján 2005-ben nemcsak a tagjelölti státuszt nyerte el, hanem ugyanazon év októberében a csatlakozási tárgyalások is megkezdődhettek. Ehhez képest Macedónia 2003-

⁸² COUNCIL REGULATION (EC) No 2666/2000 of 5 December 2000 on assistance for Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the Former Yugoslav Republic of Macedonia, repealing Regulation (EC) No 1628/96 and amending Regulations (EEC) No 3906/89 and (EEC) No 1360/90 and Decisions 97/256/EC and 1999/311/EC. *Official Journal* 7/12/2000 L 306/1-6.

⁸³ Vö.: Gabriel Toggenburg: *A Remaining Share or a New Part? The Union's Role vis-à-vis Minorities After the Enlargement Decade*, EUI WP LAW 2006/15 (Firenze, EUI Department of Law, 2006).

ban benyújtott tagsági kérelmét hiába fogadta kedvezően az EU, és kapta meg 2005-ben a tagjelölti státuszt, a csatlakozási tárgyalások azóta sem kezdődtek el, aminek Görögország heves ellenkezése is az oka. Jelenleg Montenegró áll a legjobban, 2012 nyarán megkezdhetette a csatlakozási tárgyalásokat, de Szerbia egyelőre csak reménykedhet ebben: 2009-ben nyújtotta be tagkérelmét, és 2012 márciusában – a tárgyalások megkezdése nélkül – csak a tagjelölti státust kapta meg.

A nemzetközi szervezetek – az ET, EBESZ és az EU – az egykori Jugoszlávia utód-államaival szemben is szorosan együttműködtek az emberi jogok és a kisebbségi jogok ellenőrzésében.⁸⁴ Ezekben az országokban a háború társadalmi és demográfiai következményeinek a kezelése volt a legfontosabb az 1990-es évek második felében, a menekültek, a lakóhelyükről elűldözöttek visszatelepítése, a nemzeti-etnikai közösségek közötti társadalmi megbékélés. A nemzetközi közösség az ENSZ, az EBESZ helyi misszióin keresztül is közvetlen befolyást igyekezett szerezni ezekre a folyamatokra. A térség államai közül Horvátország eddig az egyetlen, amely sikeresen lezárta a csatlakozási tárgyalásokat. A háború után a horvát törvényhozás a kisebbségi jogok szabályozását igyekezett a nemzetközi elvárásokkal összhangba hozni. Bár a horvát alkotmány nem foglalkozik részletesen a kisebbségek jogaival, a kisebbségek jogairól szóló alkotmányos törvény módosításáról éppen 2000-ben döntöttek, amikor az EU először ajánlott távlati integrációs perspektívát az országnak – éppen a zágrábi csúcson.⁸⁵ A törvény elfogadása azonban korántsem volt egyszerű. A parlamentben benyújtott módosítást az Európa Tanács Velencei Bizottsága kritizálta, miszerint „a törvénytervezet nem felel meg a horvátországi kisebbségek politikai igényeinek”,⁸⁶ ezért azt ismét átírták. A törvény végül csak 2002-ben született meg.⁸⁷ A kisebbségek jogait viszonylag széles körűen rendezi, a közéleti nyelvhasználat, anyanyelvű oktatás és képviseleti egyenlőség mellett a kisebbségek helyi szintű kulturális önkormányzatiságát is megteremti. Bár a menekültek visszatérése komoly aggodalomként merült fel az EU-ban, érdekes módon a hangsúly a bővítés során a hágai nemzetközi törvényszékekkel⁸⁸ való együttműködésen volt. A Bizottság 2003-as országvéleményében nem állapított meg súlyos emberi jogi jogsértéseket, és a hágai

⁸⁴ Maria Dicosola: *Diritti delle minoranze e condizionalità nella ex Repubblica Jugoslava di Macedonia e in Croazia: implementation o compliance?*, *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, 4. 32–46.

⁸⁵ Erről lásd Antonija Petričušić: Croatia, in Lantschner, E. – Marko, J. – Petričušić, A. (eds.) *European Integration and its Effects on Minority Protection in South Eastern Europe* (Baden-Baden, Nomos, 1998), 167–187.

⁸⁶ Opinion on the Croatian Constitutional Law Amending the Constitutional Law of 1991, adopted by the Venice Commission at its 43rd Plenary Meeting (Venice, 16 June 2000) CDL-INF (2000) 10.

⁸⁷ Lásd erről: Antonija Petričušić: Constitutional Law on the Rights of National Minorities in the Republic of Croatia, *European Yearbook of Minority Issues* Vol 2, 2002/3 (The Hague, Brill, 2004), 607–629.

⁸⁸ Az ENSZ Biztonsági Tanács 1993-ban állította fel a volt Jugoszlávia területén 1991 óta elkövetett, a nemzetközi humanitárius jogot súlyosan sértő cselekményekért felelős személyek megbüntetésére létrejött Nemzetközi Törvényszéket (angol rövidítéssel ICTY, a köznyelvben gyakran hágai nemzetközi törvényszék).

törvényszékekkel való együttműködés erősítése mellett a kisebbségek védelmének javítását emelte ki. A Bizottság az országjelentésekben többször is visszatért arra, hogy bár a 2002-es kisebbségi törvény előremutató, annak alkalmazása nagyon lassú és hiányos. A Bizottság megemlítette például, hogy a kisebbségek integrációjának, a társadalmi toleranciának és a megbékélésnek az erősítése a médián keresztül rendkívül lassan halad, valamint a nyelvi jogok is nehezen érvényesülnek a gyakorlatban.⁸⁹ Dicosola elemzésében rámutat arra, hogy az EU-tagság perspektívájának csak a formális jogalkotásra volt ösztönző hatása, a Bizottság a csatlakozási folyamat idején nem tudta sem érdemben segíteni, sem befolyásolni a kisebbségi törvény hatékony végrehajtását. A horvát kormánnyal a végrehajtás eredményességéről nem alakult ki érdemi párbeszéd, és az ellenőrzés is formális maradt, annak ellenére, hogy súlyos hiányosságokat a Bizottság is érzékelte ezen a téren.⁹⁰

A nyugat-balkáni bővítésnél láthatóan nagyobb figyelmet fordított a Bizottság és az EU-tagállamok is a kisebbségek jogainak védelmére, és ezt segíti az is, hogy ezeknek az országoknak már a Lisszaboni Szerződés szerinti közösségi jogot kell átvenniük, amelyben a szerződés 2. cikkén és az Alapjogi Chartán keresztül a kisebbségek jogainak és a diszkrimináció elleni küzdelemnek az alapjai is megerősödtek.⁹¹

8. A tagállamok befolyása a bővítési folyamatban

A tagjelölt országokkal szemben egyes tagállamoknak is lehetnek olyan elvárásaik, amelyeket még a csatlakozás előtt érvényesíteni kívánnak. Amikor valamelyik tagjelölt államban élő kisebbség anyaállama tagja az Uniónak, akkor felmerülhet, hogy a tagállam az EU-ba igyekvő országgal szemben a nemzeti érdekeit is érvényesítse. Annak ellenére, hogy a csatlakozási folyamatot kifejezetten szakmai, lehetőleg objektív szempontok alapján és az országjelentések révén átlátható módon igyekszik a Bizottság levezényelni, a tagállamok politikai kifogásai megakaszthatják a csatlakozást. Eltekintve most attól az extrém esettől, hogy Görögország az ország elnevezésével szembeni fenntartásai miatt akadályozza már évek óta Macedónia tagjelöltségét, más alkalommal is előfordult, hogy a csatlakozási folyamat döntő pillanatában valamelyik tagállam a vétó fenyegetésével akart nyomást gyakorolni a tagjelölt államra. Ez nagyon kivételesen merült csak fel, még ritkábban vetődött fel a kisebbségek helyzete miatt, és az érdemi döntés előtt jellemzően sikerült megegyezni az érintett országgal. Első ránézésre csábító megoldásnak tűnhet, hogy a tagság megvívásával erős nyomást lehet gyakorolni egy tagjelölt államra, annak érdekében, hogy

⁸⁹ RR Horvátország 2006.

⁹⁰ Dicosola, M.: i. m.

⁹¹ Lásd a jelen kötet „Kényszerű felelősség: az Európai Unió és a kisebbségek jogai” c. tanulmányát.

az érdekelt anyaország komoly engedményeket csikarjon ki az ott élő nemzettársai számára. A gyakorlatban azonban ez igen kockázatos eszköz: ha a tagságról a végső döntést meghozó Tanácsban magára maradó egy tagállam egy ilyen vétőfenyegetéssel, akkor azt a többiek felesleges akadékoskodásnak tekinthetik, hiszen a bővítés mindig összeurópai stratégiai célokat szolgál. Ráadásul a csatlakozási folyamatnak és a Bizottság monitoringjának kellő biztosítékot kellene adnia arra, hogy a tagjelölt állam minden feltételnek megfelelt. Így – a bővítési folyamat bármely szakaszában – az utolsó pillanatban új feltételeket szabni súlyos politikai kockázatokkal jár: a jelölt állam nemzeti közvéleményében egy ilyen „célszalag előtti gáncsoskodás” éppúgy ellenérzéseket szülhet, mint más tagállamokban, amelyek a Bizottság jelentései alapján kedvezően döntöttek.

Ennek ellenére a vétő egy létező és alkalmazható taktikai lehetőség a tagállamok számára, amellyel olykor élnek is.⁹² Nemzeti ügyekben először Olaszország vetett fel aggályokat: Szlovénia EU-társulásával szemben, az isztriai olaszok helyzete miatt. Bár a független Szlovénia igen bőkezű jogokat biztosított az őshonos magyar és olasz kisebbségnek, az olasz kormány az Isztriáról Tito idején elüldözött olaszok kárpótlását, az olasz állampolgárok ingatlanszerzési jogát és az isztriai olaszok kulturális jogainak kiterjesztését kívánta elérni.⁹³ Annak ellenére, hogy nem légből kapott igényekről volt szó, a szlovének a rejtőzködő olasz irredentizmus jelének tekintették ezeknek az ügyeknek a napirenden tartását. Az olasz kormány már Szlovénia függetlenségének kikiáltása után felvetette, hogy a korábban e tárgyban Jugoszláviával kötött szerződések nem kielégítőek. A két fél között leginkább az Isztriáról elűzött olaszok tulajdonszerzésének kérdése okozott vitát, ami az első Berlusconi-kormány hatalomra kerülése után igen elmérgesedett. Berlusconiék semmilyen kompromisszumra nem voltak hajlandók: a korlátozás nélküli ingatlanszerzés jogát követelték az olasz állampolgároknak is. Végül is a kormányváltás –, először a Dini-féle hivatalnokkormány hivatalba lépése, majd a baloldali Prodi-kormánnyal kötött megállapodás – hátrította el az akadályt az EU-társulási megállapodás megkötése elől, amire a környező országokhoz képest igen későn (négy és fél évvel Magyarország, Csehszlovákia és Lengyelország után, de még Románia és Bulgária után is három évvel), 1996-ban került sor.⁹⁴ A Berlusconi-kormány kompromisszumképtelen hozzáállása nem hozta meg a

⁹² Ezt a szempontot van, aki teljesen figyelmen kívül hagyja, pl. Ódor Bálint: A nemzetpolitikai érdekérvényesítés lehetőségei az EU-ban Lisszabon után, *Pro Minoritate*, 2011/Ősz 3–18.

⁹³ Vö.: Massimiliano Rovati: *La minoranza italiana in Istria e l'ingresso della Slovenia in Europa*, <http://www.arc-ipelagoadriatico.it/allegati/interviste/estratto%20rovati.pdf>

⁹⁴ Bojko Bucar – Irena Brinar: „Slovenia – Political Transformation and European Integration, in Anselm Skuhra (ed.): *The Eastern Enlargement of the European Union. Efforts and Obstacles on the Way to Membership*, (Innsbruck, Studienverlag, 2005), 96–97. Az olasz kormányok álláspontjáról lásd még Horváth Jenő: *Olaszország Kelet-Közép-Európa politikája 1918-tól napjainkig* (Grotius E-könyvtár, 2006, http://www.grotius.hu/doc/pub/YWJMAR/horvath_jeno_grotius_e-konyvtar_2006.pdf), 71.

gyümölcset, de összességében mégis sikerült napirendre tűznie a kérdést, és a későbbi római kormányok összességében az olasz állásponthoz közelebb eső megoldást tudtak elfogadtatni a szlovénekkal. De hangsúlyozni kell, hogy a történelmi háttér ellenére itt nem kisebbségi kérdésként kezelték az ügyet, hiszen a külföldiek tulajdonszerzését a közösségi jog is szabályozza, és a Szlovéniával kötött megállapodás is értelemszerűen az uniós állampolgárookra vonatkozott, nem csak az olaszokra.

Csehország esetében nagyobb visszhangot kapott – de az ország csatlakozására még a fenti szlovéniai esetben tapasztaltnál is kisebb hatással volt – a Beneš-dekrétumok ügye: 2002-ben, heves vita bontakozott ki német és cseh politikusok között arról, hogy vajon akadály lehet-e a csatlakozásnak az áldozatokkal szembeni kártérítés és bocsánatkérés elmaradása. A második világháború után erőszakkal kitelepített szudétánémetek és leszármazottaik már régóta szorgalmazták, hogy a német kormányok érvék el, hogy Csehország hivatalosan bocsánatot kérjen az 1944 és 1946 között elkövetett jogfosztásért, sőt, akár az áldozatok anyagi kártalanítása is kerüljön napirendre. A politikai csörte azt követően vált élessé, hogy a 2002 júniusában leköszönő cseh miniszterelnök, Milos Zeman nemcsak határozottan elutasította ezeket az igényeket, de a Beneš elnök nevéhez köthető dekrétumokat ismét igazságosnak, a német „hazaárulók” elleni jogos védekezésnek nevezte.⁹⁵ A választásokra készülő Németországban is erős tiltakozást váltott ki ez a hozzáállás. A CDU-CSU jelöltje, Edmund Stoiber határozottan kiállt a dekrétumok visszavonása és elítélése mellett.⁹⁶ A Gerhard Schröder vezette baloldali kormány azonban, amelyet 2002 szeptemberében újra is választottak, a konfliktus mérséklésében volt érdekelt. Visszafogott álláspontot képviselt az Európai Bizottság bővítésért felelős német biztosa is, Günther Verheugen.⁹⁷ A vita a magyar–szlovák kapcsolatokban is felmerült, amikor Orbán Viktor az Európai Parlament külügyi bizottsága előtt kifejtette, hogy véleménye szerint a dekrétumok ellentétesek az uniós jogelvekkel.⁹⁸ A politikai vita eredményeként 2002 szeptemberében az Európai Parlament neves jogászokat kért fel arra, hogy értékeljék: összeférnek-e a dekrétumok a közösségi joggal. A háromfős jogászbizottság közös jelentése a Bizottság álláspontját erősítette meg: következtetéseiben arra jutott, mivel a Beneš-dekrétumok kiadására és alkalmazására az Európai Közösség alapítása előtt került sor, a közösségi jogelvek nem vonatkoznak rá. A cseh kormány nyilatkozata, hogy 2002-ben az országban minden uniós polgárt egyenlő jogok illetnek meg, szintén azt támasztotta alá, hogy a dekrétumok már nem élnek. A szakértői jelentés ennek alapján úgy találta, hogy a dekrétumok kívül állnak a közösségi jog keretein, és nem befolyásolják Csehország csatlakozását. Érdekes módon a jelentés a másik érin-

⁹⁵ The Benes decrees – A Spectre over Central Europe, *The Economist*, 15 August 2002.

⁹⁶ Uo.

⁹⁷ Verheugen lepasszolta az ügyet... *BruxInfo*, 2002. február 26.

⁹⁸ 2002. február 20.

tett csehszlovák utódállammal, Szlovákiával nem foglalkozott érdemben.⁹⁹ Ahogy az is elkerülte a jelentéskészítők figyelmét, hogy egyes esetekben a dekrétumok miatt továbbra is joghátrány ér egyes magán vagy jogi személyeket (ingatlan-visszaszolgáltatási ügyekben stb.). Azt sem vizsgálták, hogy vajon diszkriminatívnek tekinthető-e az áldozatok kártalanításának elmaradása annak fényében, hogy ugyanazon időszakban elkövetett más állami jogsértések áldozatai kártalanítást kaptak. A szakértők, akár csak a Bizottság, egyértelműen olyan történelmi, politikai kérdésnek tekintették az ügyet, amelynek megbolygatása a bővítés során Pandora szelencéjeként nyitná meg az utat további történelmi jogsértések napirendre tűzése előtt az EU-ban – amit el kívántak kerülni.¹⁰⁰

Magyarország számára ma is izgalmas kérdés az anyaországi szerep, a szomszédos országokban élő magyarok helyzete miatt. A magyar kormány a román csatlakozást megelőző időszakban igen visszafogottan állt a kérdéshez, és a csatlakozási feltételek teljesítésével kapcsolatban nem tematizálta a kisebbségi jogokat. Az Európai Parlamentben és az Európai Bizottság utolsó jelentésében még 2006-ban is napirenden szerepelt, hogy Romániának milyen előrelépéseket kellene tennie a kisebbségvédelem terén (különösen a parlamenti vitában elakadt kisebbségi törvény elfogadását sürgették). A román kormány a csatlakozási szerződés aláírását követő átmeneti években a készülő kisebbségi törvényre való hivatkozással szerelte le ezeket a kritikákat. Természetesen a Bizottság számára sem volt ez a kérdés prioritás, és a kisebbségi jogok helyzete a Tanácsban is olyan marginális kérdés maradt, hogy a magyar kormány sem akart konfrontálódni ebben az ügyben. A fő érv a minél simább csatlakozás mellett az volt, hogy az EU-tagság már önmagában is hasznos a magyar kisebbségnek, „az egységesülő Európában az egységesülő magyarságot” segíti, ezért a folyamatot megakasztani vagy lassítani nem érdemes.¹⁰¹ Ezek az érvek azonban csak részben jogosak, ahogy azt az olasz–szlovén vita is mutatta: ésszerű keretek között és megfelelő taktikával érdemes lehet következetesen napirenden tartani jól körülhatárolható és igazolható kisebbségi követeléseket, aminek legnagyobb eredménye pont egy utolsó pillanatban – a vétőfenyegetés elkerülése érdekében – megköthető kompromisszum lehet. Az a hit, hogy önmagában a csatlakozás, vagy akár például a román kormány-

⁹⁹ Legal Opinion on the Benes-Decrees and the accession of the Czech Republic to the European Union. prepared by Prof. Dr. Dres. h.c. Jochen A. Frowein, Prof. Dr. Ulf Bernitz, The Rt. Hon. Lord Kingsland Q.C. PE323.934 Luxembourg, European Parliament, October 2002.

¹⁰⁰ A kérdés azonban újra és újra felmerül, és 2012. szeptember 20-án az Európai Parlament petíciós bizottsága napirendre is tűzte a dekrétumok szlovákiai érvényességének ügyét (PE 496332, FdR 912660).

¹⁰¹ Vö.: Románia meg kell, hogy oldja a kisebbségi kérdést. Makkai József és Gál Kinga beszélgetése, *Transylvania Erdélyi Tájékoztató*, 2006/3. Lásd még a román csatlakozási szerződés ratifikációjának parlamenti vitájában felszólaló kormánypárti képviselők megnyilatkozásait; Szalay Klára – Szabó Gergely: Románia Európai Unió csatlakozása a magyar Országgyűlés munkájában, *Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny*, 2007/1. 37–54.

nak a kisebbségi törvény elfogadására vonatkozó ígéretei, javíthatnak a romániai magyarság helyzetén, egyértelműen hamisnak bizonyult. Az EU-tag Romániában a bővítés idején tett vállalásoknak nem volt kedvező hatása a kisebbségi jogokra, és a kisebbségi törvény tervezete is parlamenti bizottságok fiókjainak süllyesztőjébe került. A romániai kisebbségpolitika nem az EU-csatlakozás fényében változott.¹⁰²

Legközelebb csak Szerbia csatlakozásánál lehet értékelni, hogy miben változott Magyarország taktikája ezen a téren, de az eddigi jelek szerint a második Orbán-kormány a csatlakozási folyamaton keresztül is érvényesíteni kívánja a magyar kisebbség érdekeit. Ezt mutatta, hogy a 2011 őszén a belgrádi parlamentben elfogadott kárpótlási törvény miatt, amely a magyarokat hátrányosan érintette, Magyarország a szerb tagjelöltséggel szembeni vétó lehetőségét is meglebegtette annak érdekében, hogy a vajdasági magyarság érdekében módosítsák a kárpótlási rendszert.¹⁰³ Szerbiával szemben a legmesszebb Románia ment el, azzal, hogy váratlanul, a tagjelölti státuszról döntő tanácsi szavazás előtt, vétóval fenyegetett a szerbiai vlachok helyzete miatt. Ez több tagállam vezetője részéről rosszallást váltott ki ugyan, de Szerbia az utolsó pillanatban mégis hajlandó volt egy különmegállapodásra a román kormány megnyugtatása érdekében.¹⁰⁴

Az biztos, hogy az ilyen esetekben sokat nyom a latban az érintett anyaország EU-n belüli súlya, valamint az érintett tagjelölt ország szerepe, geopolitikai súlya is. A nagyobb tagállamoknak egy kis tagjelölt országgal szemben, a csatlakozási folyamat korai szakaszában vélhetően a mozgástere és nyomásgyakorló ereje is nagyobb. Arról nem sokat lehet tudni, hogy az egyes tagállamok mennyit és hogyan lobbiznak a Bizottságnál a csatlakozást értékelő országjelentések elkészítésénél, de a keleti bővítéssel kapcsolatban a bizottsági tisztviselők – saját bevallásuk szerint – ennek nem tulajdonítottak jelentőséget a kisebbségek helyzetének értékelésénél.¹⁰⁵ Az EU-tagállamok anyaországgént való fellépése a bővítési folyamatban mindenképp érzékeny kérdés, és ennek sikere, fogadtatása sok szemponttól függ. Nemcsak az érintett jelölt állammal való kétoldalú kapcsolatok számítanak, hanem legalább ilyen fontos az EU többi tagállamának a reakciója is. Ezen a téren – egy-egy tanácsi döntés előtt – a tagál-

¹⁰² A csalódottság okairól bővebben ír Varga Attila: Illúziók, tapasztalatok, tanulságok. Románia kisebbségpolitikája az uniós csatlakozás után, in Szarka László – Vizi Balázs – Tóth Norbert – Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): *Etnopolitikai modellek a gyakorlatban* (Budapest, Gondolat, 2009), 191–201.

¹⁰³ Győri Enikő: A szerb kárpótlási törvény európai ügy, *MTI*, 2011. október 3.

¹⁰⁴ Romániával szemben felmerült a gyanú, hogy csak azért hozta fel az utolsó pillanatban a szerbiai románok (vlachok) jogainak kérdését a Tanácsban, mert a tagjelöltséggel szembeni vétó fenyegetésével kívánt volna nyomást gyakorolni a többi tagállamra Románia Schengen-övezeti csatlakozása érdekében. Vö.: Román akadály a szerb tagjelöltség útjában, *Bruxinfo*, 2012. február 28. Mindenesetre, a Bizottság közvetítésével elérte a román kormány, hogy Szerbia külön kétoldalú megállapodást kössön a kisebbségek jogainak védelméről, és maga a tény, hogy egy tanácsi ülésen is napirendre került egy kisebbségi kérdés, azt mutatja, hogy kiélezett helyzetben is lehet mozgástere egy anyaországnak a jelölt állammal szemben.

¹⁰⁵ A bővítési főigazgatóság tisztviselőivel készített interjúk, 2003. augusztus.

lami kéréseknek kellőképpen indokolhatónak és méltányolhatónak kell lenniük, de a kérés megítélése nyilván függ az érintett anyaország EU-n belüli politikai súlyától, a felvetett kisebbségi probléma komolyságától is.

9. Az EU változó intézményrendszere és a bővítés hatása a kisebbségek jogainak elismerésére

A bővítésnek nagy szerepe volt abban, hogy az Európai Unió intézményi reformja elinduljon.¹⁰⁶ A Nizzai Szerződéssel kezdődött és a Lisszaboni Szerződéssel lezárt folyamat egyik fő célja az volt, hogy a nagy bővítés után huszonöt-huszonhét tagállammal is megőrizze az EU a működőképességét. Az intézményi változások jelentős részben technikai jellegűek, egyszerűen a tagállamok számának emelkedéséből adódnak (megjegyzendő, hogy ez sem javít azonban jelentősen a helyzeten, amelyben a kapuk előtt álló hét dél-kelet-európai állam felvétele komoly gondokat okozhat a döntéshozatalban; gondolva a bizottsági helyekre, tanácsi szavazati arányokra stb.) Ugyanakkor, ha az integráció egészében nem is, de az igazgatási rendszerben a bővítés – és ezen belül többek között a kisebbségi feltétel – lényegi változásokat is hozott az EU-ban.

A bővítési folyamat az Európai Bizottság működését is átalakította. A Bővítési Főigazgatóság csak „menetközben” állt fel, 1999-ben, addig a Külkapcsolati Főigazgatóságon belül foglalkoztak a bővítéssel is. Ez látható jelzése volt annak, hogy a keleti bővítés levezényléséhez komoly szakmai apparátusra van szükség. A Bizottság változott a saját szerepfelfogását illetően is: a korábban inkább adminisztratív, technikai jellegű feladatok végrehajtója helyett itt egyfajta normaközvetítőnek kell lennie a folyamatban. Különösen a Bővítési Főigazgatóságra hárult az a feladat, hogy az uniós tagállamok aggodalmait és preferenciáit figyelembe véve – mégis lehetőség szerint következetesen – képviselje a csatlakozási feltételeket a tagjelöltekkel szemben.

A Bizottság, ahogyláttuk, mind a bővítési folyamat tartalmát, mind annak levezénylését meghatározza.¹⁰⁷ Azonban a bővítés lényegi elemei adottak, hiszen a közösségi jog és az uniós intézményrendszer ezeket megszabja, a Bizottságnak és a tagjelölteknek nincs komoly tárgyalási mozgásterük, hiszen a taggá válás olyan adaptációs folyamat, amely az integráció normáinak átvételéről szól. A politikai feltételek – mindenekelőtt a kisebbségek védelmének feltétele – voltak azok a koppenhágai kritériumok közül, amelyek kapcsán a Bizottságnak valóban volt mozgástere a feltétel tartalmának meg-

¹⁰⁶ Az intézményi változások célja a döntéshozatal hatékonyságának megőrzése volt a bővítés után, de a 15 és 25 tagú EU működésének összehasonlító elemzéséből elég kritikus képet kapunk: Pierpaolo Settembri: *The surgery succeeded. Has the patient died? The impact of enlargement on the European Union*, Jean Monnet Working Paper 04/07 (New York, New York School of Law, 2007).

¹⁰⁷ Vö.: John O'Brennan: *The Eastern Enlargement of the European Union* (New York and London, Routledge, 2006).

határozására. Az első keleti bővítés idején a Bizottság láthatóan nem volt felkészülve erre a feladatra. A kezdeti időszaknak a politikai feltételek teljesítésével kapcsolatos tanulsága az volt, hogy a Bizottságon belül is szükség van olyan szakemberekre, akik a közép- és kelet-európai térség összetett problémái között otthonosan tájékozódnak; másrészt pedig meg kell erősíteni az együttműködést más külső szereplőkkel: az európai nemzetközi szervezetekkel, civil szervezetekkel is.¹⁰⁸ A Bizottság mindenképp tanult a bővítési folyamatból, hiszen a délkelet-európai államokkal szemben már sokkal kifinomultabb stratégiát követett, ami a fokozatosság elvét érvényesítette a kisebbségi jogok ellenőrzésében is. A kisebbségi ügyek ártértékelődését jelzi az is, hogy ma már az egyik tárgyalási fejezetbe illesztették: a 23. fejezet (igazságszolgáltatás és alapvető jogok) keretében vizsgálják.

A 2007-ben felállított Alapjogi Ügynökség (FRA) ugyancsak fontos szerepet játszik, mivel az EU tagállamaiban élő kisebbségek jogaival is foglalkozik, és már eredeti mandátuma szerint is nyitott: más nemzetközi szervezetekkel szoros együttműködésben értékelheti a helyzetet az Unión belül.¹⁰⁹ Ráadásul a tagjelölt államok felé is nyitott, hogy segítséget adjon abban, hogy belső jogrendjüket fokozatosan összhangba hozzák a közösségi normákkal. Az Európai Bizottság is támaszkodhat az Alapjogi Ügynökség tevékenységére, így a bővítési folyamatban fontos szakmai támpontokat kaphat.

A tagállamok hozzáállása is érzékelhetően megváltozott a bővítési feltételek számunkérésével kapcsolatban. Ma már messze nem elég a koppenhágai kritériumok betartása; ahogy láttuk, a csatlakozási folyamat egyes szakaszait éppúgy, mint a csatlakozási tárgyalások során az egyes fejezetek lezárását az egész folyamat perspektívájában értékelik. Ez azt is jelenti, hogy a tagállamok ma inkább vissza kívánják szerezni a közvetlenebb ellenőrzésüket a bővítési folyamat felett. Mivel a nagy keleti bővítéshez képest jóval kevesebb tagjelölt van, ez könnyebb is, és ez a Bizottság korábbi dominanciáját is mérsékli a folyamatban.

10. Rövid következtetések

A koppenhágai kritériumokkal 1993-ban az volt a célja az akkori tagállamoknak, hogy olyan kapaszkodót nyújtsanak az egykori szocialista országoknak, amellyel segíthetik az európai integrációjukat, miközben hozzájárulhatnak a demokrácia és az emberi jogok megerősítéséhez; a kisebbségek védelmének feltételével pedig a térség

¹⁰⁸ André Ghione: *Pushing the Boundaries: DG Enlargement between Internal and External Environments*, EU Diplomacy Papers 7/2010 (Brugge, College of Europe, 2010).

¹⁰⁹ Council of the European Union, Council Directive (EC) No 168/2007 of 15 February 2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights, *Official Journal of the European Union*, L 53, 22 February 2007.

stabilitását akarták biztosítani. A rugalmasan értelmezhető politikai feltételek azt is segítették, hogy az EU ne csak a tagjelöltek teljesítménye (például a jogharmonizációban tett előrehaladásuk) alapján dönthesse a felvételükről, hanem az aktuális politikai érdekeinek megfelelően tudja ellenőrzése alatt tartani a bővítést.

Az Európai Unió a kisebbségvédelem külpolitikai eszközzé és tagsági feltétellé emelésével nemcsak külpolitikai szerepvállalásával, hanem saját intézményi identitásával szemben is igen komoly kihívást vállalt. A térség EU-t is érintő biztonságpolitikai feszültségeinek nagy ívű rendezése (mint a Balladur-terv) helyett a bővítési politika inkább az apróbb lépésekre épített. A csatlakozási folyamat a legkényesebb ügyekben nem hozott igazi áttörést: a kisebbségek és az államalkotó többség közötti törésvonalak megmaradtak, a nemzetállami intolerancia jellemző maradt, nem történt látványos kiegyezés a szomszédos országok kisebbségi kérdésekkel terhelt kapcsolataiban sem, sőt, a bővítés után egyes kisebbségek helyzete még romlott is.

Még ha a kisebbségek jogai tekintetében általános, nagy európai politikai fordulópontról nem is beszélhetünk, a bővítési politika elemzése ebből a szempontból néhány tanulsággal szolgál. Az EU nem vált és nem is válhatott a nemzetközi kisebbségvédelem bajnokává. Közösségi jogi alapok híján még a kisebbségi jogok következetes politikai értékelése is bravúrnak számított volna. Viszont ezen a területen is érvényesült az EU finomabb – és sokszor közvetett – befolyása, ami új jogszabályokban vagy kormányzati programokban érhető tetten.

A közép- és kelet-európai tagjelölt országok kisebbségpolitikáját az EU más nemzetközi szervezetek ajánlásainak támogatásával, az országjelentésekben megfogalmazott észrevételekkel igyekezett befolyásolni. A kisebbségpolitika formálása azonban számos belső és külső tényező függvénye, így az EU-csatlakozás hatását azokban a normatív változásokban lehet leginkább látni, amelyek a közösségi jogharmonizációhoz kötődnek. Az esélyegyenlőségi irányelvek átvétele és az ehhez szükséges szabályozás megjelenése a 2004-es és 2007-es bővítésben érintett országokban a kisebbségek számára is jelentős volt. Ezenkívül, a bővítési politikában és a koppenhágai kritériumok között a kisebbségvédelem megjelenése elsőrendűen politikai kérdés volt, és maradt is. De a lazább, aktuálpolitikai megfontolásoktól itt is a normatív standardok irányába történt elmozdulás. Az Európai Parlament – a bővítések során éppúgy, mint az EU-n belül – a Tanács és a Bizottság megnyilatkozásainál rendszerint határozottabb ajánlásokat fogalmazott meg, és a nemzetközi jogi standardok alkalmazását javasolta. A Parlament politikai szerepe miatt viszont ezeknek az ajánlásoknak csak akkor lett igazán súlya, ha a csatlakozási tárgyalásokat folytató Bizottság értékelésével összecsengtek.

A csatlakozási folyamatot az Unió részéről levezénylő Európai Bizottság nem tudott elfogadott kisebbségvédelmi modellt állítani a tagjelölt államok elé: közösségi jogi alapok nélkül a koppenhágai kritériumok és az ezeket érintő tanácsi dokumentumok csak bizonyos alapelveket fogalmaztak meg. A Bizottság a csatlakozási folya-

mat hitelessége érdekében arra kényszerült, hogy a kisebbségvédelmi feltételt, annak politikai és normatív tartalmát maga értelmezze. Részben a bizottsági apparátus felkészületlensége miatt, részben azért, mert kényes politikai egyensúlyra kellett törekednie e területen, a Bizottság tevékenységét sok kritika érte. A folytonosság és a koherencia hiányát az EU monitoringmechanizmusában jól mutatják az országjelentések, ahogy azt is, hogy a Bizottság megállapításait sokszor aktuálpolitikai fejlemények befolyásolták; az éves jelentések a kisebbségeket érintő intézkedések intézményi és politikai keretét nem vizsgálják egységes keretben. A jelentésekben kiemelten szereplő kisebbségek, mint a balti orosz és a közép-európai roma kisebbség esetében is, gyakran olyan benyomást szerezhetünk, hogy a Bizottságot nem annyira a kisebbségvédelmi intézkedések érdekelték, hanem inkább az, hogy miként befolyásolja ezeknek a kisebbségeknek a helyzete egyfelől az EU külkapcsolatait az Unió egyik meghatározó szomszédjával és másfelől a belső migrációs folyamatokat. Az EU elsősorban nem kisebbségi jogi rendelkezéseket kért számon a tagjelölt államoktól, hanem sokkal inkább az érintett kisebbségi csoportok társadalmi integrációjára és a velük szemben megnyilvánuló diszkriminációra helyezte a hangsúlyt.¹¹⁰ Azaz, a társadalmi béke megteremtése volt az elsődleges cél, és a kisebbségi jogok védelmének megerősítése csak ennek függvényében jelent meg.

Az is látható, hogy az EU szempontjából a kisebbségi kérdés csak másodlagos jelentőségű a bővítés folyamatában: azok az országok is, amelyeket a romákkal szembeni politikájuk miatt az országjelentések sokszor kemény kritikával illettek, a legelső országjelentés óta folyamatosan *„megfeleltek a koppenhágai politikai feltételeknek”*.

A hiányosságok és a nehézségek ellenére a kisebbségek védelmének megfogalmazása a bővítési politikában változásokat hozott az Unióban és azon kívül is.

1. Az Európai Bizottság jelentős intézményi tanulást mutat a keleti bővítés megkezdése, 1997 óta. A Bővítési Főigazgatóság szakmai apparátusa egyre hatékonyabb és felkészültebb lett a kisebbségi ügyek elemzésében is. Legalább ennyire fontos, hogy a Bizottság és az Európa Tanács, valamint az EBESZ között formalizált együttműködés alakult ki a kisebbségi jogok értékelésében. Az európai nemzetközi kisebbségi jogi standardok az EU bővítési politikájában is megerősítést kaptak. A Bizottság más nemzetközi standardokat is fontosnak tartott, de idővel egyre inkább az Európa Tanács Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezménye vált a legfőbb hivatkozási alappá a kisebbségvédelmi feltételek ellenőrzésében. Ezt tükrözte az is, hogy az éves országjelentésekben többször is figyelmeztették a tagjelölt országokat a Keretegyezmény aláírására és ratifikálására – annak ellenére, hogy az EU-tagállamok némelyike sem tette ezt meg még.¹¹¹

¹¹⁰ Hughes – Sasse: i. m. 16.

¹¹¹ Például Hollandia is csak 2005-ben ratifikálta a szerződést, de Görögországgal együtt Belgium és Luxemburg máig nem tette ezt meg, Franciaország pedig alkotmányos okokra hivatkozva nem is tervezi, hogy aláírja a szerződést.

2. A kisebbségi kérdés politikai megközelítésének kedvező eredménye volt, hogy a romák társadalmi integrációja kiemelt kérdésként jelent meg. A Bizottság az évek során következetes álláspontot alakított ki a tagjelöltek felé, amely a társadalmi kirekesztés és diszkrimináció elleni küzdelmet, a szociális felzárkóztatást, illetve a kormányok részéről romapolitikai stratégiák elfogadását helyezte középpontba. Igaz, a romákra irányuló figyelem nagyrészt a migrációs félelmekből eredt, és a tagállamok igényeit megjelenítve a Bizottság igyekezett segíteni, hogy a társadalmi feszültségeket még a bővítés és az uniós mozgásszabadság bevezetése előtt rendezzék. De ennek a figyelemnek is köszönhető, hogy a romák helyzete a bővítés után sem került le a napirendről az EU-ban, és 2011-ben átfogó európai roma keretstratégiát fogadtak el a tagállamok.

3. A bővítési folyamattal párhuzamosan zajló intézményi reform, amely a Lisszaboni Szerződésben öltött formát, megerősítette az emberi jogok védelmét az EU-ban, és a kisebbségek jogait is az Unió értékei közé emelte. Az EU csatlakozott az Emberi jogok európai egyezményéhez, és az Alapjogi Charta a közösségi jog része lett. Arról eltérő vélemények vannak, hogy a Lisszaboni Szerződésben vajon a bővítési folyamatnak köszönhetően jelent-e meg a kisebbségek jogainak elismerése, vagy pedig ez csak egy technikai kiegészítésnek tekinthető-e.¹¹² A közvetlen okoktól eltekintve, a „spill-over”-hatás érvényesül a közösségi jogban a kisebbségi jogok megjelenését illetően. A 2009 utáni bővítéseknél a tagjelölteknek is már ezt az erősebb emberi jogi védelemmel felruházott uniós jogrendet kell átvenniük.

4. A keleti bővítés tapasztalatainak is köszönhető, hogy a nyugat-balkáni államokkal szemben az EU nagyobb fokozatosságot alkalmaz. Ez, ahogy láttuk, a kisebbségek védelme terén is szigorúbb feltételekkel jár, amelyeket a Bizottság is már jobb szakértelemmel, eredményesebb nemzetközi együttműködésben fogalmaz meg.

Szerbia tagjelölti státuszának megadása arra is példát adott, hogy a kibővült EU új tagállamai is igyekeznek anyaországi, kisebbségpolitikai érdekeiket a bővítés keretében is érvényesíteni. Összességében ez ahhoz vezet, hogy a balkáni bővítés során a kisebbségi jogok valószínűleg továbbra is nagyobb figyelmet kapnak.

¹¹² A bővítés szerepét tartom fontosnak magam is; lásd Vizi Balázs: The unintended legal backlash of enlargement? – The inclusion of the rights of minorities in the EU Constitution, *REGIO*, 2005. 87–108; ezt osztja Ghione: i. m. 25. Ezzel némileg ellentétes véleményen van Toggenburg: *A Remaining Share...* 7.

AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS A MAGYARORSZÁGI ROMÁK HELYZETE A BŐVÍTÉSI FOLYAMATBAN

Az 1997-ben elindult keleti bővítési folyamat során az 1993-as koppenhágai csatlakozási kritériumok politikai feltételei között a kisebbségek védelme elsősorban a roma közösségek helyzete miatt kapott kiemelt figyelmet.¹ A tagságra készülő kelet- és közép-európai országokban a romák nemcsak jelentős számarányuk miatt, hanem az 1989–1990-es rendszerváltás után túlnyomó részüket sújtó szociális válság miatt is nagy társadalmi, politikai kihívást jelentettek a kormányoknak.

Az EU különösen nagy hangsúlyt fektetett a közép- és kelet-európai csatlakozó országokban élő romák helyzetére, de az EU-intézményeknek ebben a témában tanúsított hozzáállása a kisebbségi jogok egészen sajátos értelmezéséről tanúskodott.²

Magyarország az 1993-ban elfogadott kisebbségi törvényben³ megkísérelte megteremteni a kisebbségi jogok széles körű védelmének jogi kereteit, beleértve a kisebbségi önkormányzati rendszert is. Mindazonáltal, a legnagyobb hazai kisebbségi közösség, a romák szociális helyzetéből adódó problémák megoldására a kulturális, nyelvi és nemzeti identitás megőrzését szolgáló kisebbségi törvény alkalmatlannak bizonyult. A magyar országgyűlés 2011-ben új törvényt fogadott el, amely szakított a nemzeti vagy etnikai kisebbség kifejezések használatával, és helyette az érintett csoportokat „nemzetiségeként” jelölte meg. A 2011-es törvény lényegében megtartotta a hazai kisebbségvédelem gerincét alkotó önkormányzati rendszert, de újításokat is hozott, egyebek mellett jogilag rendezte a nemzetiségek parlamenti képviselését.⁴ Az új szabályozás az európai integrációs folyamatoktól függetlenül készült el, ezért itt nem is célunk ennek elemzése.

Ez a tanulmány azt vizsgálja meg, hogy az EU-tagság megszerzése hatással volt-e a magyarországi romapolitikára. A csatlakozási folyamatban milyen kérdések és vá-

¹ A tanulmány egy korábbi, angolul megjelentett írásomra épül: *The EU and the Situation of Roma in Hungary in the Accession Process*, *Central European Political Science Review* Vol. VI, 2005, No. 20, Summer, 66–91. Itt az egyszerűség kedvéért a „romák”, „cigányság” kifejezéseket általánosan roma közösségekre (beás, romungro stb.) használom. Természetesen ez nem jelenti, hogy valóban egységes cigányságról beszélhetnénk; hogy ne lennének a különböző roma csoportok között lényeges különbségek.

² Lásd még erről Rachel Guglielmo: *Human Rights in the Accession Process: Roma and Muslims in an Enlarging EU*, in Toggenburg (ed.): *Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward* (Budapest, OSI-EURAC, 2004), 37–58.

³ 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól.

⁴ 2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól.

laszok fogalmazódtak meg a cigányság helyzetének javítására? Ennek kapcsán külön is kitérünk az esélyegyenlőségi törvény jelentőségére és megszületésének körülményeire.

Az EU-bővítés során az Európai Bizottságnak volt kiemelt szerepe, ezért elsősorban a Bizottság tevékenységét, tárgyalási pozícióját, elvárásait érdemes elemezni ebben a kérdésben. A Bizottság technicista, politikailag kényesen óvatos, ugyanakkor olykor szakmailag felületes hozzáállásával szemben a magyar kormányok „megfelelési kényszere” áll az EU-tagság feltételeit illetően. A felek pozíciója jelentős mértékben meghatározta azt is, hogy milyen formában és milyen kontextusban került a cigányság helyzetének kérdése a csatlakozási tárgyalások asztalára. Érdekes módon, a hazai pártok közötti ádáz ideológiai harcok dacára nem fedezhető fel lényegi különbség a romapolitikák megítélésében a bővítési folyamatban érintett Horn-, Orbán- és Medgyessy-kormányok között. A csatlakozási tárgyalások oroszlánrésze az első Orbán-kormány idejére esett, de – akárcsak a többi kormánynál – érzékelhető, hogy az EU-csatlakozással összefüggésben a koncepcionális következetességgel szemben a pragmatikus megközelítés érvényesült. Az egyes kormányok prioritásai között komoly hangsúlyeltolódások voltak, amit a cigányság felzárkóztatására vonatkozó intézkedési tervek módosítása jelzett. Ám ennek ellenére a csatlakozás során a végrehajtás és a finanszírozás gondjai jelentek csak meg, a megfogalmazott célok realitásainak értékelése nélkül.

A romák problémái a csatlakozási eljárás során mindenekelőtt politikai megközelítésben kerültek napirendre, nem olyan szempontból, hogy milyen valós megoldásokat lehetne találni megoldásukra.

1. Politikai megközelítés

Az Európai Bizottság a tagjelölt országok felkészültségének rendszeres ellenőrzése során kényesen vigyázott arra, nehogy a kisebbségi jogok védelmében politikai véleményt formáljon. Ahogy az Európai Bizottság egyik tisztviselője ezt hangsúlyozta: „a mi feladatunk nem a meglévő kisebbségvédelmi rendelkezések hatékonyságának részletes jogi elemzése, mert erre vannak más, jobban hivatott nemzeti és nemzetközi testületek. Az éves rendszeres jelentések azt szolgálják, hogy kiemeljék azokat a kisebbségekhez köthető problémákat, amelyek sértik az európai integráció elveit és így a tagsági követelményeket is.”⁵

⁵ A bővítési főigazgatóság vezető munkatársával készített interjú, 2003. augusztus 3. Az 1999-ben hatalmas sajtóvisszhangot kapott, Strasbourgban menekültstátuszt kérő zámolyi romák esete csak egy volt azon ügyek közül, amelyek a tagjelölt államokban és az EU-tagállamokban is a migrációs problémákra irányították a figyelmet.

Az 1990-es évek második felében, a bővítési folyamat keretében kezdett az Európai Bizottság különös figyelmet fordítani a roma közösségekre. Társadalmi, szociális helyzetük és a diszkriminációellenes jogalkotás került az Európai Bizottság ellenőrzési eljárásának középpontjába.

Az 1990-es évek elején az EU külpolitikájában elsősorban akkor foglalkoztak egyes kisebbségek helyzetével, ha annak a nemzetközi kapcsolatokra és a politikai stabilitásra is volt hatása. Ezt mutatta, hogy csak a volt Jugoszlávia területén kialakult háborúk kapcsán sikerült a tagállamoknak a kisebbségi kérdésben is közös álláspontra jutniuk; míg az enyhébb konfliktusoknál (pl. magyar–román alapszerződés vagy később a szlovéniai szerbek esetében) a közös állásfoglalás igénye nem merült fel a tagállamokban.

Mindennek alapján a romák nehezen válhattak volna komoly kérdéssé az EU számára. A romák soha, egyik tagjelölt országban sem fogalmaztak meg területi alapú követeléseket, nincs anyaállamuk, ami azonnal nemzetközi mezőbe helyezhetné gondjaikat. (Ámbár az, hogy az EBESZ, mint elsődlegesen biztonságpolitikai szervezet, már 1993-ban elkezdett foglalkozni a romák ügyeivel, jelezhetette a romák helyzetének súlyosságát Európában.)

Mindazonáltal, a csatlakozási tárgyalások megkezdése azzal járt, hogy az Európai Bizottságnak hivatalosan is foglalkoznia kellett a tagjelölt államok mindegyikének kisebbségi problémáival. Ahogy a tagjelölt országok számára belátható távolságba került az EU-tagság megszerzése, a romák helyzete megkülönböztetett figyelmet kapott az EU bővítési politikájában.⁶ Vermeersch azt vetette fel, hogy az Unió hozzáállásának megváltozása ebben a kérdésben leginkább a nemzetközi civil szervezeteknek mint a Project on Ethnic Relations vagy a European Roma Rights Centre –, valamint a nemzetközi médiának köszönhető.⁷ Ezt látszik erősíteni az is, ahogy az Európai Bizottság egyik tisztviselője érzékeltette a változást: véleménye szerint tulajdonképpen a bővítési folyamatban, a Bizottság éves értékelő jelentéseinek fényében döbrentek rá a döntéshozók az EU-tagállamokban és a Bizottságban is arra, hogy a közép- és kelet-európai tagjelölt országokban milyen nagy lélekszámú roma közösségek élnek, társadalmilag mennyire kitaszított helyzetben és milyen nehéz körülmények között. Természetesen az keltett különös aggodalmat, hogy ez a helyzet milyen problémákat okozhat a tagsággal együtt járó közösségi alapelv, a személyek szabad mozgásának megnyitása következtében. Mivel a tagság feltételei között a schengeni rendszerhez való csatlakozás is szerepelt, a várható gazdasági migrációtól való félelem a cigányságra irányította a tagállamok kormányainak és közvéleményének figyelmét

⁶ Vermeersch, Peter: Ethnic mobilisation and the political conditionality of European Union accession: the case of the Roma in Slovakia, *Journal of Ethnic and Migration Studies* Vol. 28, 2002 No. 1, 85–88.

⁷ Vermeersch, Peter: EU Enlargement and Minority Rights Policies in Central Europe: Explaining Policy Shifts in the Czech Republic, Hungary and Poland, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 2003, No. 1.

is.⁸ Jól látszik, hogy a bővítési folyamatot az EU arra kívánta felhasználni, hogy sürgetse és segítse a romák társadalmi helyzetének javítását annak érdekében, hogy a csatlakozás után minimalizálni lehessen a nem kívánatos tömeges migrációt a közép- és kelet-európai tagállamokból. Az EU-döntéshozók szemében Magyarország csatlakozása és a személyek szabad mozgására vonatkozó biztosítékok egy sor megoldhatatlan konfliktus veszélyével fenyegettek. Az, hogy ez nem volt reális fenyegetés, már ekkor is látható volt, de az általános politikai közérzettől az Európai Bizottság sem tudta függetleníteni magát rövid távon.⁹ Világos, hogy az Európai Uniónak és a magyar kormánynak egyaránt az volt az érdeke, hogy komoly és látható kísérleteket tegyenek a romák problémáinak megoldására.

Kétségtelen, hogy a keleti menedékkérők számának emelkedésétől való, számos EU-tagállam részéről megmutatkozó félelem¹⁰ sokat lendített azon, hogy az EU a bővítési napirenden előkelő helyre tegye a romák helyzetének kérdését. Az is jól érzékelhető, hogy az ilyen jellegű migráció körül az EU-tagállamokban kialakult politikai viták miatt a Bizottság nagyon óvatosan járt el annak értékelésében, hogy a tagjelöltek mennyire felelnek meg a koppenhágai kritériumoknak. Ez látszott már abban is, hogy a csatlakozási tárgyalások megkezdése előtt, 1997-ben kiadott *Agenda 2000* a tagságért folyamodó országokban a kisebbségek helyzetét kielégítőnek találta, „kivéve számos kérelmező országban a roma kisebbség helyzetét”.

Az is igaz ugyanakkor, hogy az európai cigányság helyzete az 1990-es évek második felében már több nemzetközi fórumon: az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése és az EBESZ napirendjén is szerepelt.¹¹ A Bizottság tehát azért is kezelhette a romákat kiemelten az EU-bővítés során, mert majdnem mindegyik tagjelölt országot érintette a sorsuk, és a kormányoknak nagyon hasonló feszültségekkel kellett szem-

⁸ Interjú az Európai Bizottság Bővítési Főigazgatósága magyar referatúrájának munkatársával, 2003. augusztus 5.

⁹ A 2004-es bővítés óta ugyan kiderült, hogy ezek a félelmek a magyarországi romákkal szemben alaptalanok, de tény, hogy pl. Olaszországban vagy Franciaországban feszültségekkel járt a romániai és bulgáriai romák tömeges bevándorlása. Vö.: *European Commission assesses recent developments in France, discusses overall situation of the Roma and EU law on free movement of EU citizens*, 29/09/2010. IP/10/1207. Ugyanakkor az elmúlt években aggasztó módon megnőtt a Kanadába menekültként kivándorló romák száma, a jelenségről lásd Judit Tóth: *The Incomprehensible Flow of Roma Asylum-Seekers from the Czech Republic and Hungary to Canada* (Centre for European Policy Studies, Brussels, 2010).

¹⁰ Az 1990-es évek második felétől vált rendszeres jelenséggé, hogy a keleti tagjelölt államokból nagy csoportokban, sokszor szervezeten érkeztek menedékkérők az EU-tagállamokba. Komoly gondot okozott, hogy ezek a menedékkérők tényleges üldöztetés áldozatai – vagy, a társadalmi helyzetükből kiindulva, az üldöztetés reális veszélyének kitétek –, vagy pusztán gazdasági migránsok. Belgiumra vonatkozóan erről lásd Cahn, C. – Vermeersch, P.: *The Group Expulsion of Slovak Roma by the Belgian Government: A Case Study of the Treatment of Romani Refugees in Western Countries*, *Cambridge Review of International Affairs* Vol. 13, 2000. No. 2, 71–82.

¹¹ Lásd Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *Európa kisebbsége. A roma kisebbség a nemzetközi dokumentumokban* (Budapest, Gondolat, 2005).

benézniük. Ezért a Bizottságot egyik tagjelölt állam sem vádolhatta részrehajlással, másfelől pedig a roma közösség helyzetének reflektorfénybe állítása – szemben más kisebbségekkel – nem fenyegetett a tagjelöltek közötti konfliktusokkal.

2. A magyarországi cigányság helyzete

A roma közösségek helyzete az egymást követő magyar kormányok számára is tartós fejtörést jelentett. A legnagyobb hazai kisebbségi csoporthoz tartozók számát sem könnyű meghatározni: a hivatalos népszámlálási adatok szerint 2001-ben 190.046 fő vallotta magát romának, de kisebbségi szervezetek és független civil szervezetek becslései alapján 400–600 ezer roma élt ekkoriban az országban, és ezt a becslést még a magyar kormány is elismerte.¹² Rendszeres éves jelentéseiben az Európai Bizottság is – meglehetősen nagy szórással – ezekre a becsült számokra hivatkozott.¹³ Ráadásul, messze nem egy homogén kisebbségről van szó: a hazai cigányság nyelvi identitás, kulturális hagyományok alapján is sokszínű; illetve szociális szempontból is eltérő helyzetű közösségekből áll. Ennek ellenére a bővítési folyamat során egységes csoportként kezelték a romákat.

A magyar kormány az 1997-es parlamenti beszámolójában is hangsúlyozta, hogy a romák szociális, oktatási és demográfiai mutatói elmaradnak mind az országos átlagtól, illetve alulmúlják a többi hazai kisebbségi csoport átlagát: *„A cigányság társadalmi integrációja a belső stabilitás, az ország gazdasági helyzete szempontjából is kiemelten fontos, a hagyományos kisebbségpolitikai eszközrendszertől eltérő módszerekkel kezelendő kérdéskör. A jelenlegi folyamatok folytatódása esetén hosszabb távon alacsony iskolai végzettségű, rossz egészségi állapotú, a társadalmi devianciák legtöbbször kimagasló arányban sújtott, marginalizálódott népességgel kell ugyanis számolni. Ezzel egyidejűleg lassan kialakulóban van a cigányság középosztálya.”*¹⁴

¹² EUMAP2001 – Minority Protection in the EU Accession Process. Report of the EU Monitoring and Advocacy Program of the Open Society Institute (Budapest, OSI, 2001), 260.; valamint Magyarország jelentése az Európa Tanács Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény végrehajtásáról. 1999. ACFC/SR(1999)010. 2011-ben a magyarországi romák lélekszámát hivatalosan – az Európa Tanács adatai alapján – 700 ezer főre becsülték (lásd: Annex of the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020, Brussels, 5.4.2011 COM(2011) 173 final).

¹³ Lásd: Az Európai Bizottság véleménye a csatlakozási kérelmekről, 1997, 19. (Opinion on Hungary's Application for Membership of the European Union; továbbiakban: Opinion 1997); Az Európai Bizottság éves jelentése Magyarország előrehaladásáról a tagság felé, 1999, 14. (az éves országjelentéseket a hivatalos angol változat alapján idézem, az oldalszámok is erre vonatkoznak; továbbiakban RR); RR 1999, 14.; RR 2001, 22.; RR 2002, 31.

¹⁴ J/3670 Kormánybeszámoló a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetéről.

Ezenfelül, hasonlóan a többi kisebbségi csoporthoz Magyarországon, a romák jelentős mértékben asszimilálódtak nyelvileg a többséghez, a kisebbségi identitás, a nyelv és kultúra megőrzését szolgáló kisebbségi jogi rendelkezések pedig értelemszerűen nem alkalmasak társadalmi problémáik megoldására. A magyar kisebbségi törvény által kínált kisebbségi önkormányzatiság intézménye lényegében kudarcot vallott a romák társadalmi helyzetének javításában.¹⁵ A magyarországi közvéleményben is sokáig az volt a visszatérő kérdés, hogy a létező kisebbségvédelmi rendszer képes-e, alkalmas lehet-e a romák – nagyrészt szociális – problémáinak kezelésére.¹⁶ Ez a kérdés mind a tudományos, mind a politikai vitákban rendszeresen felmerült a romák helyzetének értékelésével kapcsolatban.¹⁷

Az 1970-es években elkezdett, és 1993-ban, majd 2003-ban megismételt szociológiai kutatások rávilágítottak a hazai cigányság helyzetét meghatározó legfontosabb társadalmi változásokra. A rendkívül magas munkanélküliségi mutatók, a roma és a nem roma lakosság iskolázottsági szintje között tátongó szakadék, valamint a települési szegregáció részben ezekkel összefüggésben álló jelenségének tekintetében is romlott a helyzet az 1989–1990 utáni időszakban.¹⁸

Mindazonáltal, a rendszerváltozás jelentős változást hozott abban a tekintetben, hogy a cigányságot 1990 után a magyar politikai elit egyöntetűen elismerte különálló etnikai kisebbségnek. Korábban, a szocializmus évtizedeiben az államhatalmi szervek a cigányság etnikai, kulturális identitását nem akarták elismerni, és ezt a negatív megközelítést hozta helyre az 1993-as kisebbségi törvény. Ennek ellenére, ma is vannak olyan roma vezetők, akik problematikusnak találják a cigányság nemzeti vagy etnikai identitásának meghatározását, és így a kisebbségvédelmi szabályozást is akadálynak látják a társadalmi hátrányok és a szegregáció leküzdésében.¹⁹ A nemzetközi dokumentumok ugyanakkor egyöntetűen tükrözik az arra vonatkozó politikai konszenzust, hogy a romák nemzeti vagy etnikai kisebbségnek tekintendők Európában.²⁰ Ennek a megközelítésnek a helyességét támaszthatja alá magyarországi vonatkozásban is az a tény, hogy nem csak a cigány kisebbségi önkormányzatok szá-

¹⁵ Vö.: Kállai Ernő: *Helyi cigány kisebbségi önkormányzatok Magyarországon* (Budapest, MTA Etnikai-nemzetiségi Kisebbségkutató Intézet – Gondolat Kiadói Kör, 2005).

¹⁶ Lásd pl. az Európai Összehasonlító Kisebbségkutatás Közalapítvány jelentését: *A Roma's Life in Hungary. Report* (Budapest, Public Foundation for European Comparative Minority Research, 2000), 79–81.

¹⁷ Majtényi Balázs – Majtényi György: Jelen és múlt között, in Majtényi Balázs (szerk.): *Merre visz az út? A romák politikai és emberi jogai a változó világban* (Budapest, Lucidus, 2003), 249–258.

¹⁸ A kutatások 2003-as eredményeit összefoglaló kötet: Kemény István et al.: *A magyarországi cigányság 1971–2003* (Budapest, Gondolat Kiadó, 2003).

¹⁹ Mások mellett pl. Horváth Aladár: *Magyar nemzet, roma nemzet, Népszabadság*, 2004. július 12., 6.

²⁰ Egyebek mellett lásd az ET Parlamenti Közgyűlésének, az Európai Parlament vagy az EBESZ Kisebbségi Főbiztosának ajánlásait; Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *Európa kisebbsége. A roma kisebbség a nemzetközi dokumentumokban* (Budapest, Gondolat, 2005).

ma magas, de 1991-hez képest 2001-re a népszámláláson is nőtt a magukat romának, cigánynak vallók száma. Kemény István 2003-as felmérése azt is kimutatta, hogy a magyarországi romák körében a nyelvi asszimiláció mellett a disszimiláció folyamata is érzékelhető.²¹

Összességében, amellett, hogy a hazai cigányságot etnikai kisebbségnek tekinthetjük, a roma közösségek problémái sokoldalú intézkedést igényelnek az államtól. 1990 és 1995 között a magyar kormányzati politika elsődlegesen a kisebbségi jogok erősítésében, a kisebbségi törvény előkészítésében és elfogadásában bízott, mint ami esélyt adhat a romák helyzetének javítására. 1995 után vált világossá, hogy a kormányzati intézkedésekben a cigányság problémáinak komplex megközelítésére van szükség, kiemelve a társadalmi felzárkóztatásuk és a szociális körülményeik javításának fontosságát.

3. Az Európai Bizottság álláspontja

Az Európai Bizottság láthatóan nem törődött azzal az elméleti feszültséggel, ami a kisebbségi identitás megőrzését szolgáló kisebbségi jogok és a romák jóval összetettebb igényei – a Bizottság szóhasználatában: a társadalmi integráció igénye – között feszül. Egy ennyire heterogén, nyelvileg jelentős arányban asszimilálódott, de részben még etnikai csoportidentitással rendelkező közösségnél ugyanis fontos kérdés, hogy a társadalmi beilleszkedést a sajátos kisebbségi identitás megerősítésén, megőrzésén keresztül vagy az asszimilációt sugalló, társadalmi integrációt ösztönző intézkedéseken keresztül képzeljük-e el. Ezt a dilemmát a Bizottság nyilvánvalóan nem érzékelte.

Ahogy az Európai Bizottságnak a romákra vonatkozó megnyilvánulásaiból kiviláglik, annak ellenére, hogy a rendszeres éves jelentésekben a romák helyzetét a kisebbségi jogok alcím alatt tárgyalták, kisebbségvédelmi szempontból a Bizottság egyedül a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelemmel foglalkozott. A jelentésekben megfogalmazott egyéb javaslatok és aggodalmak a romák tag értelemben vett társadalmi integrációjára vonatkoztak, amelyet alig tekinthetünk elsődlegesen kisebbségvédelmi kérdésnek.

Az Európai Unió – mind a Bizottság rendszeres éves jelentéseiben, mind az Európai Parlament vonatkozó határozataiban – szinte kizárólagosan azt az igényt emelte ki, hogy meg kell oldani a romák integrálását a többségi társadalomba, de a cigányság kisebbségi kultúrájának, identitásának megőrzése szinte fel sem merült a bővítési folyamat során.

Az integráció előmozdítása természetesen nem egyenlő a kisebbségi jogok előmozdításával. A társadalmi integráció ugyanis könnyen összekapcsolható az asszimiláció fogalmával, ami viszont nem lehet a kisebbségek problémáinak reális meg-

²¹ Kemény *i. m.* 37–50.

oldása. Amennyiben közelebből vizsgáljuk a legfontosabb, széles körben elismert nemzetközi kisebbségi jogi standardokat, az Európai Bizottság részéről megfogalmazott kérdések a magyarországi romák helyzetével kapcsolatban nehezen férnek be a „kisebbségi jogok védelme” címke alá. Természetesen ez nem azt jelenti, hogy az EU-intézményekben megfogalmazódott volna egy „titkos terv” a romák asszimilálásának kívánatosságáról, hanem sokkal inkább azt jelzi, hogy milyen értelmezési nehézségeket jelentett számukra a kisebbségvédelem fogalma.

Az Európai Bizottság az éves országjelentésekben a romák helyzetével kapcsolatban sokrétű prioritást fogalmazott meg. Ez részben a Bizottságban és a tagállamok egy részében elterjedt politikai aggodalmakat tükrözte a közép-kelet-európai romák nem kívánatos és ellenőrizhetetlen migrációjának veszélyével kapcsolatban. A másik fontos elem pedig az volt, hogy az országjelentésekben megfogalmazott kritikákat és ajánlásokat az európai integráció főbb eszméihez – így az egyenlőség, a társadalmi kohézió és a szociális stabilitás elveihez – kössék, ami valójában az emberi jogok egy sajátos „uniós megközelítését” takarhatta.²²

A romákkal kapcsolatban visszatérően emlegetett főbb témák az éves országjelentésekben és az Európai Parlament bővítéssel foglalkozó határozataiban három csoportba oszthatók:

- 1) a romák társadalmi integrációja;
- 2) a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem;
- 3) a rendőrségi és más hatósági visszaélések visszaszorítása.

Amint azt már említettük, a magyar kisebbségi törvény által kínált kisebbségvédelmi rendszer alkalmatlan az ilyen jellegű problémák kezelésére. Ennek ellenére a törvény elfogadása után szinte egészen a bővítési folyamat elindulásáig, 1997-ig, a magyar politikai elit alig foglalkozott a romák különleges kisebbségi helyzetével. Vermeersch azt sugallja, hogy az *Agenda 2000*, a tagjelöltek tagsági megfeleléséről szóló első „EU-értékelés” megjelenése hatással lehetett arra, hogy a hazai kisebbségpolitikai napirenden ez a kérdés hangsúlyossá váljon.²³ Magyarország esetében is igaz, hogy az átfogó kormányzati romapolitikák és intézkedéscsomagok az EU-csatlakozási folyamat időszakában jelentek meg, azaz 1997 után. Életszerűnek látszik, hogy a romaügyekben az EU nyomásgyakorlása fontos tényező volt, de ugyanakkor az is igaz, hogy az 1993-as kisebbségi törvény kudarca ezen a területen szintén a kilencvenes évek második felében vált egyértelművé. A kisebbségi önkormányzatok működésének első éveitől tapasztalni lehetett, hogy a kulturális önkormányzatiságot kínáló rendszer nem felel meg a romák igényeinek. Amint azt egy 2001 és 2003 között zajlott kutatás is megmutatta, a helyi cigány kisebbségi önkormányzatokat a helyi közösségek sokkal inkább szociális, politikai képviselőnek tekintik, semmint a kultu-

²² A bővítési főigazgatóság vezető munkatársával készített interjú, 2003. augusztus 3.

²³ Vermeersch: *Ethnic mobilisation and the political conditionality...* i. m., 21–22.

rális autonómia intézményének.²⁴ A magyar kormány politikai hozzáállásának változása részben az EU-csatlakozás miatti külső nyomásnak, részben annak tudható be, hogy egyre égetőbb szükség lett egy olyan, a romák valós szociális gondjait is kezelni tudó politikára, ami túllép a hagyományos kisebbségi jogok biztosította kereteken.

Ebben az összefüggésben kell értelmezni az Európai Bizottság megközelítését, amely a bővítés során az éves jelentésekben fogalmazódott meg. A Bizottság – a diszkriminációs problémákat nem számítva – a roma közösség gondjait látványosan szociális kérdésként kezelte. 1997-es országvéleményében a Bizottság Magyarországgal kapcsolatban még egy viszonylag kiegyensúlyozott megfogalmazást használt: „a romák helyzetét nagyrészt szociológiai tényezők határozzák meg...”, de „ez a közösség élvezi az 1993-as törvény védő intézkedéseinek előnyeit...”²⁵ Később azonban csak 2000-ben – a monitoringeljárás során – hivatkozott legközelebb a Bizottság a romák kisebbségi identitásának megőrzésében elért eredményekre. Az 1999-ben elfogadott intézkedési terv cigány közösségi házak létrehozását támogatta, amelyek – a Bizottság véleménye szerint is – „fontos szerepet játszanak a helyi közösségek megerősítésében és a roma kultúra megőrzésében”.²⁶ Máskülönben a Bizottság még így, közvetetten sem utalt a kisebbségi jogok gyakorlásának kérdésére, az éves országjelentésekben a munkaerő-piaci egyenlőtlenségeket és diszkriminációt, az állami hatóságok által elkövetett diszkriminációt (beleértve a rendőrségi visszaéléseket) és az oktatási szegregációt említették mint főbb problémákat.²⁷ A jelentésekben még a romák parlamenti képviselőinek kérdésére sem úgy tekintettek, mint a kisebbségi politikai részvétel kiteljesítésére: ennek esetleges megteremtése a romaintegráció egyik eszközeként jelent meg.²⁸

A Bizottság véleményének kialakításában – a belső forrásokon és politikai érdekeken kívül – a magyar hatóságoktól, civil és kisebbségi szervezetektől kapott információknak volt meghatározó szerepe. A magyar kormány által a parlamentnek benyújtott, a kisebbségek helyzetéről szóló beszámolók egészen objektív képet adtak a hazai cigányság helyzetéről.²⁹ A kormányokra amúgy sokszor jellemző „szépítő szándék” itt nem volt tapasztalható, és a Bizottság a kormányzati jelentések hitelességét sosem kérdőjelezte meg.³⁰ A kisebbségi ombudsman jelentései (amelyek egyszerre jelentek meg angolul és magyarul) ugyancsak fontos információforrást jelentettek a

²⁴ Kállai Ernő: *Helyi cigány kisebbségi önkormányzatok Magyarországon* (Budapest, Gondolat Kiadó, 2004).

²⁵ Opinion 1997, 18.

²⁶ RR 2000, 19.

²⁷ RR 1998, 11.; 1999, 14–15.; 2000, 19–20.; 2001, 20. és 22–23.; 2002, 27. és 30–32.

²⁸ RR 2001, 24.

²⁹ Beszámoló a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetéről (J/3670) 1997. január 29.; A Magyar Köztársaság Kormányának J/1397. számú beszámolója a Magyar Köztársaság területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetéről, 1999. június.

³⁰ A bővítési főigazgatóság vezető munkatársával készített interjú, 2003. augusztus 3.

bizottsági tisztviselőknek. Ezt az is mutatja, hogy az országjelentésekben megfogalmazott kérdések gyakran a kisebbségi ombudsman tapasztalataira építenek. A kisebbségi jogok országgyűlési biztosa amellet, hogy éves jelentéseiben időről időre értékelte az egész kisebbségvédelmi rendszert is, lényegében a munkája során vizsgált tipikus panaszok tapasztalatainak összefoglalását közölte. Így – közvetetett módon ugyan, de – a Bizottság a kisebbségekhez tartozó személyek egyéni panaszaira is támaszkodhatott a jelentés elkészítésekor. Végül pedig a civil szervezetek jelentései, tényfeltáró közleményei a Bizottság tisztviselői számára jó alapot adtak az országjelentésben megjelenő információk többszöri ellenőrzésére. Kétségtelen, hogy ezen a téren a roma civil szervezetek nagyon aktívak voltak, és jóval több információ vált elérhetővé a cigányságról a Bizottság számára, mint más kisebbségekről. Kiemelkedő szerepet játszott ebben a Nyílt Társadalom Intézet (OSI) EUMAP-programja, amely 2001-ben és 2002-ben átfogó jelentést készített az emberi és kisebbségi jogok helyzetéről a csatlakozás előtt álló közép- és kelet-európai államokban. A Magyarországról szóló EUMAP-jelentések egyedül a roma kisebbség társadalmi problémáit nevesítették a kisebbségi jogok területén.³¹ Ez az információgyűjtési módszer és a Bizottság alapvetően politikai kockázatokra fókuszáló megközelítése megmagyarázza, hogy miért a romákkal szembeni diszkrimináció kérdése uralta az országjelentésekben a kisebbségi jogok értékelését. Az ET Parlamenti Közgyűlésének vagy az EBESZ kisebbségi főbiztosának ajánlásaival, értékeléseivel szemben a Bizottság nagyon szűk, politikai értelemben foglalkozott a „kisebbségek védelmének” a kérdésével.

A magyar kormány még jóval az EU-csatlakozási tárgyalások megkezdése előtt fogadta el az első romaintegrációs programját. Az 1120/1995 (XII.7.) Korm. határozat foglalkozott először kifejezetten a cigányság egyre inkább ellehetetlenülő helyzetével, amely a minisztériumok és az országos hatáskörű szervek munkájának összehangolása érdekében, első lépésként létrehozott egy Cigányügyi Koordinációs Tanácsot. Ennek feladatai között a közép- és hosszú távú program kidolgozása szerepelt, amelynek célja az esélyegyenlőtlenségek visszaszorítása volt. Felismerve a kormányzati fellépés szükségességét, az ehhez kapcsolódó 1125/1995 (XII. 12.) Korm. hat. egyéves határidővel cselekvési részprogramok kidolgozására kötelezte az érintett tárcaikat az oktatás-közművelődés, a foglalkoztatás, a szociális ellátás, a térségi fejlesztés és a mezőgazdaság területén, és további célul tűzte ki diszkriminációellenes intézkedések bevezetését. Az ezekre épülő középtávú intézkedéscsomag 1997-re készült el. Amint azt az Állami Számvevőszék is megállapította, a középtávú intézkedési terv elkészültéig a kormány nem használt fel jelentősebb forrásokat kifejezetten a cigány-

³¹ Az EUMAP jelentések ma már nem érhetőek el az OSI honlapján, de értékelésükről lásd: Miriam Anati: EUMAP Advocating for Change, http://www.soros.org/resources/articles_publications/articles/eumap-advocating-change-20060906/anati.pdf

ság helyzetének javítását szolgáló programok finanszírozására.³² Az 1093/1997 (VII. 29.) Korm. hat. arra vállalkozott, hogy átfogó stratégiát építsen fel a cigányság társadalmi integrációjára vonatkozóan. Az intézkedési terv a *kultúra és az oktatás* területén a gyermekvédelmi támogatásokat, az oktatási szegregáció felszámolását, a tehetséges gyermekek felkarolását, bentlakásos iskolák fejlesztését tűzte ki célul. A cigányság *munkaerő-piaci integrációját* illetően a tervben – egyebek mellett – a településfelmérés, a roma fiatalok szakképzésének fejlesztése, mezőgazdasági programok elindítása szerepelt. Az intézkedési terv *regionális feladatokat* is megnevezett, így átfogó válságkezelő programok alkalmazását azokon a területeken, ahol a hátrányos helyzetű, azaz főleg roma lakosság jelentős arányban él. A *diszkrimináció elleni küzdelem* terén a terv a romák életkörülményeit és társadalmi megítélését javító programok elindítását szorgalmazta. Az intézkedési terv második része olyan konkrét feladatokat foglalmazott meg, mint a felsőoktatásban tanuló roma diákok támogatása, a roma lakosság egészségügyi állapotának javítása, jogsegély-szolgálat kiépítése és a közmédiában kedvezőbb kép kialakítását a romákról. Az 1997-es középtávú intézkedési tervet az Európai Bizottság is kedvezően fogadta, ám felhívta a figyelmet a megvalósítás nehézségeire is. Az 1998-as országjelentés ezt így fogalmazta meg „a javaslatok kedvezőek, mert jó alapot adnak a romák, a kormány és a társadalom közötti folyamatos párbeszédhez, de úgy tűnik, a központi költségvetésből csak nagyon korlátozott források állnak rendelkezésre a megvalósításukhoz.”³³

1997 után a magyar kormányok a középtávú intézkedési tervek politikai hasznát is felfedezték, mivel ezek alkalmasak voltak egy-egy új kormány politikai programjának kommunikálására a hazai közvélemény előtt, ugyanakkor a külső megfigyelők számára hangsúlyozták a kormányok tartós elkötelezettségét a roma lakosság helyzetének javítására. Az Európai Unió nemcsak üdvözölte, de szorgalmazta is, hogy a tagjelölt államok hosszú távú kormányzati programokat dolgozzanak ki a romák integrációjára, ugyanakkor a magyar kormányok középtávú intézkedési tervek rendszeres felülvizsgálatával igyekeztek bemutatni a tervek hatékonyabb végrehajtására tett kormányzati erőfeszítéseket.

Az 1998-ban hatalomra kerülő, Fidesz által vezetett koalíciós kormány – nem meglepő módon – fontosnak tartotta a szocialista-szabad demokrata kormány 1997-es intézkedési tervének jelentős módosítását. Az 1047/1999 (V. 5.) Korm. hat.³⁴ az oktatás és kultúra fejlesztésére helyezte a hangsúlyt. Alapvető célkitűzésként az általános iskolai oktatás fejlesztését (ezen belül különösen az iskolai lemorzsolódás csökkenté-

³² Összegző, helyzetfelmérő tanulmány a magyarországi cigányság helyzetének javítására és felemelkedésére a rendszerváltás óta fordított támogatások mértékéről és hatékonyságáról (Budapest, Állami Számvevőszék, 2008), 19.

³³ RR 1998, 11.

³⁴ A cigányság életkörülményeinek és társadalmi helyzetének javítására irányuló középtávú intézkedéssomagról szóló 1047/1999. (V. 5.) Korm. határozat.

sét), valamint a közép- és felsőoktatásban a kollégiumfejlesztést és az ösztöndíjprogramok erősítését foglalmazták meg. A kulturális intézmények támogatását illetően a csoportkohézió erősítését emelte ki a program. A foglalkoztatás terén a tartósan munkanélküliek számára elérhető közmunkaprogramokat támogatták, míg a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelemben a jogfejlesztés helyett inkább a jogalkalmazás javítása kapott nagyobb hangsúlyt, így az antidiszkriminációs ügyfélszolgálat felállítása. Az új célok érdekében az Orbán-kormány a kormányzati, igazgatási struktúrát is átalakította: az 1048/1999 (V. 5.) Korm. határozat feloszlatta a Cigányügyi Koordinációs Tanácsot; ezt az újonnan létrehozott Cigányügyi Tárcaközi Bizottság váltotta fel. Ez annyiban volt előrelépésnek tekinthető, hogy a Tárcaközi Bizottság évi négy rendes ülésére roma civil szervezetek képviselői is állandó meghívást kaptak.³⁵ Az első Orbán-kormány a romák felzárkóztatását célzó politikájában a hangsúlyt az iskolai ösztöndíjprogramra helyezte; ebben az időben indulhatott el a Gandhi Gimnázium is. A kormány célja a cigányság társadalmi felzárkóztatásának segítése során a roma kulturális identitás megerősítése, ugyanakkor a romák közoktatási integrációja volt.

A 2002-es kormányváltás nem hozott jelentős fordulatot a középtávú intézkedési tervben, de a szocialista-liberális Medgyessy-kormány is megfogalmazta saját prioritásait. Az 1186/2002 (XI. 5.) Korm. hat. ugyan megerősítette a korábbi intézkedések végrehajtását, de elsődleges eszközként az esélyegyenlőségi politikát nevezte meg. EU-csatlakozásunk előtt a középtávú terv utolsó jelentős módosítását 2004 márciusában fogadta el a kormány,³⁶ a korábbi tapasztalatok alapján hat területen (jogegyenlőség-érvényesítés, életminőség-javítás, oktatás-képzés, foglalkoztatás, informatikai tudás és eszközrendszer, kultúra-kommunikáció-identitás) hatvankét feladatot nevesített. A 2002-es és a 2004-es kormányhatározatok már jelentős részben számoltak az elérhető EU-források bevonásával is. A középtávú intézkedési terv módosításaiban ugyan tetten érhető az egymást követő kormányok politikai preferenciáinak változása is, de egyúttal a végrehajtás problémáira is választ próbáltak adni. A kisebbségi jogok országgyűlési biztosának 1997-es és 1998-as beszámolóiban ezzel kapcsolatban megfogalmazott aggodalmakat az Európai Bizottság 1998-as országjelentése is megismételte. Akárcsak az Európai Parlament, a Bizottság is üdvözölte, hogy Magyarország távlatos felzárkóztatási politikát kíván folytatni, a csatlakozó államok közül elsőként elfogadott intézkedési tervvel, de ugyanakkor ennek buktatóit is érzékelték. A Bizottság felhívta a figyelmet arra, hogy bár fontos a kormányon belüli koordinációs intézmények felállítása, ezek nem rendelkeznek kellő hatáskörrel a minisztériumokkal szemben a végrehajtás nyomon követésére.³⁷ Ugyancsak nehezi-

³⁵ A kisebbségi ombudsman mellett a Magyarországi Cigányokért Közalapítvány, a Gandhi Közalapítvány és a Magyarországi Roma Parlament képviselői voltak állandó meghívottak.

³⁶ A romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programról és az azzal összefüggő intézkedésekről szóló 1021/2004. (III.18.) Korm. határozat.

³⁷ RR 2001, 22.

tette a program hatékonyságának ellenőrzését, hogy kezdetben a kormány nem nevezett meg külön költségvetési forrásokat ezekre a feladatokra. Emiatt elmosódott a határ a romákat célzó és általában a szegénység elleni küzdelmet szolgáló intézkedések között, ami ellenőrizhetetlenné tette, hogy ezek a programok ténylegesen milyen hatással voltak a cigányság helyzetére. A civil szervezetek jelentéseiben is visszatérő problémaként szerepelt, hogy a kisebbségeknek szánt költségvetési források szétszórtnak jelentek meg az ágazati költségvetésekben, így átláthatatlanná vált ezek tényleges felhasználásának ellenőrzése.³⁸ Az EU-csatlakozás fényében ennek azért volt jelentősége, mert – politikai irányultságuktól függetlenül – a magyar kormányok a felzárkóztatást célzó romapolitika legfontosabb és legjobb eszközeként hirdették a középtávú intézkedési tervet belföldön és nemzetközi szinten is. Mivel az EU-intézmények szakértői számára a civil szervezetek és a kisebbségi ombudsman jelentései angolul is könnyen elérhetőek voltak, mind az Európai Parlament, mind az Európai Bizottság figyelemmel kísérte a terv végrehajtását. A Bizottság és a Parlament is kritizálta az intézkedési terv alkalmazását, különösen a kellő források hiánya miatt.³⁹ Ebből kifolyólag az 1999-es Csatlakozási Partnerség című dokumentum kiemelt, rövid távú (azaz 2000-ben teljesítendő) prioritásként határozta meg Magyarország számára az intézkedési terv megfelelő forrásainak előteremtését.⁴⁰ Ennek különös jelentőséget adott az is, hogy közvetlenül azután, hogy a Tanács döntött a csatlakozási tárgyalások megkezdéséről, a Bizottság a koppenhágai politikai kritériumok teljesítésével kapcsolatban a diszkrimináció elleni küzdelmet, a romák foglalkoztatásának és oktatásának javítását fogalmazta meg rövid távú prioritásként.

Részből az EU sürgetésére is válaszul, a magyar kormány 2000-ben kísérletet tett arra, hogy a költségvetési forrásokat nevesítse – a Bizottság országjelentése szerint kb. 19 millió euró értékben. Ezt a Bizottság üdvözölte, és egyben az 1999-es rövid távú prioritás teljesítésének is elfogadta.⁴¹ A következő évek országjelentéseiben a Bizottság visszatért az elkülönített költségvetési források emelkedésének tényére, amit nagyon kedvezően értékelték.⁴² Ráadásul, a 2001-es Csatlakozási Partnerség című dokumentum ezt az intézkedéscsomagot olyan fontosnak ítélte, hogy a Bizottság az intézkedési terv végrehajtásának támogatására a Phare-alapokat is elérhetővé tette.

³⁸ Vö.: *A Roma's Life in Hungary. Report* (Budapest, EÖKIK, 2000), 85.; *EUMAP 2001 – Minority Protection in the EU Accession Process. Report of the EU Monitoring and Advocacy Program of the Open Society Institute* (Budapest, OSI, 2002), 217.

³⁹ EP Resolution on the Regular Report from the Commission on Hungary's progress towards accession (COM (98)0700 – C4-0113/99) 15/04/1999, para. 4.; valamint a Bizottság 1999-es országjelentése (angol változat), 16.

⁴⁰ Accession Partnership 1999, DG Enlargement, 13 October 1999, para. 4.1; az 1999-es Csatlakozási Partnerség rövid- és középtávú prioritásairól lásd részletesen: Council Decision 1999/850/EC, Official Journal L335 of 28/12/1999, 7.

⁴¹ RR 2000, 19., illetve 84.

⁴² RR 2001, 22. és RR 2002, 33.

4. A Phare-programok

A Bizottságnak a finanszírozással kapcsolatos kritikáira válaszul a magyar kormány azt szorgalmazta, hogy a középtávú intézkedési terv végrehajtására az Európai Bizottság is adjon külön pénzügyi támogatást. A külügyi apparátus érvelése arra épült, hogy a közös cél – a romák felzárkóztatása – érdekében elfogadott tervet a Bizottság is jónak találta, tehát ennek finanszírozásába is részt kellene vennie. A külügyminisztérium a csatlakozási tárgyalásokra elfogadott álláspontokban ('position paper') arra hívta fel a figyelmet, hogy olyan rejtett lehetőségek vannak még az EU különböző előcsatlakozási programjaiban, amelyek a tagjelölt kormányok romaprogramjait is támogathatnák, és az erre adható források növelését kérte a Bizottságtól.⁴³ A kormány célja az volt, hogy az EU felé is bizonyítsa teljes politikai elkötelezettségét ebben a kérdésben, amit az Unió pénzügyi támogatással tudna segíteni. Ám – érthető okokból – az intézkedési terv végrehajtásának, ellenőrzésének adminisztratív akadályairól a magyar fél hallgatott.

Az Európai Bizottság szakértői, látván, hogy a felzárkóztatást célzó romaprogramok finanszírozásának komoly költségvetési hiányosságai vannak, már 1999-ben meggyőzték a Bizottságot, hogy ezeket a projekteket a Phare-program kiterjesztésével támogassák.⁴⁴ Ezt tükrözte, hogy az Európai Bizottság részéről megfogalmazott új, Phare-finanszírozású projektfelhívások céljai nagyjából azokat a területeket fedték le, amelyeket a magyar kormányok az 1997-es és 1999-es középtávú intézkedési tervekben azonosítottak. A pályázati célokat a magyar kormánnyal ténylegesen szoros együttműködésben fogalmazták meg minden évben 1999 és 2003 között.⁴⁵ 2000-ben a Társulási Bizottságban a magyar kormány kifejezetten azt kérte, hogy az EU a Phare-alapokon keresztül társfinanszírozóként jelenjen meg az intézkedési tervek végrehajtásában, amivel az Európai Bizottság is egyetértett.⁴⁶ A Phare-alapok roma-programjai minden évben meghatározták a prioritásokat:⁴⁷

- 1999-ben a roma gyermekek iskoláztatásának javítása, a tehetséggondozó programok támogatása, kollégiumok felújítása, iskolabusz-programok és ún. „kis projektek” (pedagógiai programok, tanárképzés stb.) szerepeltek fő célként;

- 2000-ben a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal közreműködésével a „romák társadalmi integrációja” volt a prioritás, intézményépítésen, az információs szolgálta-

⁴³ *Thematic proposals for the meeting of the Association Committee*, 17 April 2000. Department of EU Political Relations of the Ministry of Foreign Affairs.

⁴⁴ European Union Support for the Roma Communities (Brussels, EU DG Enlargement, 2003).

⁴⁵ 1999 és 2002 között a magyar kormány részéről a Phare-programokért felelős tárca nélküli miniszter látta el a koordinációs feladatokat, amelyek a 2002-es kormányváltás után a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalhoz kerültek.

⁴⁶ Az EU-Magyarország Társulási Bizottság 8. ülésének jegyzőkönyve, 2000. április 12.

⁴⁷ European Union Support for the Roma Communities, Brussels, EU DG Enlargement, 2003. 6–9.

tások javításán, innovációs programokon keresztül, romaszervezetek és civil szervezetek támogatásával kiegészítve;

- 2001-ben az Oktatási Minisztérium korábbi oktatási programjainak folytatása, a roma és nem roma diákok közötti kapcsolatok fejlesztése, a nemzetközi szakmai hálózatokban való részvétel és a fiatal romák munkaerőpiacra jutásának támogatása voltak a kiemelt témák;

- 2002-ben a helyi infrastruktúrafejlesztések támogatása mellett a romákkal szembeni társadalmi előítéletek és azok következményei kutatásának támogatása került előtérbe;

- 2003-ban a romák munkaerőpiacra jutásának támogatása kapott nagyobb figyelmet.

A csatlakozási időszakban tehát sikerült a magyar kormánynek saját felzárkóztatási célú romaprogramjai finanszírozásakor közvetetten a Phare-alap pénzforrásait is felhasználni. Ezt összességében mind a magyar kormány, mind az Európai Bizottság sikeresnek ítélte.⁴⁸ 1999 és 2001 között a hazai cigányság társadalmi felzárkóztatására a Phare-alapokból 18 millió eurót költöttek, amit a magyar költségvetésből 15 millió euróval egészítettek ki. Annak ellenére, hogy a pályázatok meghirdetése és a tényleges kifizetések között jellemzően rendkívül hosszú idő telt el, a magyar kormánnyal egyetértésben a Bizottság is nagyon kedvezően értékelte a programok eredményeit.⁴⁹ Ennek ellenére az éves országjelentésekben nem tértek ki a Phare-források felhasználásának értékelésére; az Európai Parlament ugyanakkor viszont azt emelte ki, hogy a Phare-projektek kidolgozásában és végrehajtásában nőtt a roma közösség képviselőinek szerepe.⁵⁰

A kedvező hivatalos értékelések ellenére egyes civil szervezetek kritizálták az Orbán-kormányt, amiért „*hatásos jelentéseket tálal a nemzetközi közönség felé*”,⁵¹ miközben nem fordít elég figyelmet a hazai végrehajtás sikerére. Az egyik legfőbb kritika amiatt érte az uniós pályázatokat, hogy azokra kisebbségi szervezetek önállóan nem pályázhattak; azaz csak akkor vehettek részt azokban, ha a kisebbségi önkormányzatokkal, más civil szervezetekkel vagy közintézményekkel közös konzorcium tagjaként pályáztak. Az első években néhány roma aktivista azért is kritizálta a kormányt, mert szerintük a pályázatok elbírálása lassú volt és átláthatatlan, és ugyanez volt elmond-

⁴⁸ Pozsik Helga: Az EU csatlakozás politikai kritériumai a magyarországi roma kisebbség helyzetének javítását célzó Phare programok (a Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Hivatala konferenciáján elhangzott előadás, 2002. január 26.); valamint az Európai Bizottság Bővítési főigazgatóságának tisztviselőjével folytatott interjú, 2003. augusztus 3.

⁴⁹ A bővítési főigazgatóság vezető munkatársával készített interjú, 2003. augusztus 3.

⁵⁰ European Parliament resolution on the enlargement of the European Union (COM(1999) 500 – C5-0341/2000 – 2000/2171 (COS)) 4 October 2000. para. 16.

⁵¹ EUMAP 2001 – *Minority Protection in the EU Accession Process. Report of the EU Monitoring and Advocacy Program of the Open Society Institute* (Budapest, OSI, 2002), 248.

ható szerintük arról is, ahogyan a pályázati konzorciumok összeálltak. Kritikaként merült fel, hogy olyanok is tagjai lehetnek ezeknek a konzorciumoknak, akik a programok hatékony végrehajtásában közvetlenül nem is érdekeltek.⁵²

Annak ellenére, hogy az intézkedési tervek programjainak végrehajtását illetően voltak gondok, a csatlakozási tárgyalások lezárása előtt a magyar kormány romaprogramjait kiegészítő Phare-támogatások hivatalos értékelése nagyon kedvező lett. Gottfried Péter EU-integrációért felelős államtitkár és az Európai Bizottság Bővítési Főigazgatóságának vezetője, Pierre Mirel közös sajtótájékoztatójukon hangsúlyosan kiemelték, hogy a magyarországi cigányság helyzetének javulásában komoly előrelépések történtek.⁵³ Az azonban nem derült ki, hogy pontosan milyen értékelési módszer alapján vonták le ezt a következtetést.

A magyar kormányok intézkedési terveinek finanszírozásában a Phare-programok jelentős támogatást nyújtottak. Az Állami Számvevőszék 2008-as összesítése szerint 1999 és 2006 között 34,5 millió euró forrás állt rendelkezésre ebből az uniós alapból.⁵⁴ A csatlakozási folyamat ideje alatt, 2002-ig, a közép- és kelet-európai tagjelölt államok között Magyarország részesült a legnagyobb arányban ebből a támogatásból (17,5 millió euróval), ami a hazai társfinanszírozással együtt ebben az időszakban a legnagyobb forrás volt a magyarországi romaintegrációs programok fedezésére. Ezzel párhuzamosan ugyanakkor az ÁSZ megállapította, hogy akárcsak a hazai költségvetési pénzek felhasználásánál, úgy az uniós forrásoknál is hiányzott a hatékony ellenőrzőrendszer. A kisebbségek (köztük a cigányság) részére nyújtott támogatások eredményessége az államháztartás pénzügyi információs rendszerében nem követhető nyomon – fogalmazott 2005-ben a Számvevőszék jelentése.⁵⁵

5. A hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem az oktatásban

A Bizottság országjelentéseiben visszatérő problémakör volt a romákkal szembeni hátrányos megkülönböztetés is, különösen az állami intézmények részéről, valamint az iskolai szegregáció formájában megjelenő diszkrimináció. A jelentésekben a közoktatás mellett a rendőrség tevékenységében és az igazságszolgáltatás terén megjelenő diszkrimináció kapott még helyet.

⁵² Mennyit ér a Phare-támogatás? *Népszabadság*, 2001. november 20.

⁵³ Az unió sürgős lépéseket vár a csatlakozásig, *Népszabadság Online*, 2003. június 27.

⁵⁴ Összegző, helyzetfeltáró tanulmány a magyarországi cigányság helyzetének javítására és felemelkedésére a rendszerváltás óta fordított támogatások mértékéről és hatékonyságáról (Budapest, Állami Számvevőszék, 2008), 45.

⁵⁵ Jelentés a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek támogatási rendszerének ellenőrzéséről (Állami Számvevőszék, Budapest, 2005), 16.; lásd még Farkas Flórián: Összefoglaló jelentés a roma támogatásokat felügyelő miniszteri biztosi feladatok teljesítéséről (Budapest, 2011).

A „kisebbségi jogok” fejezetcím alatt döntően az oktatási szegregáció problémái jelentek meg az éves országjelentésekben, míg a rendőrségi visszaélésekkel zömmel a polgári és politikai jogokról szóló fejezetben foglalkoztak. Bár mindkét diszkriminációfajta egy etnikai közösséget érintett, a Bizottság szakértői úgy találták, hogy az oktatásnak „prioritást kell kapnia a romák helyzetének javításában”.⁵⁶ A Bizottság, nagyrészt a kisebbségi ombudsman és civil szervezetek jelentéseire támaszkodva, rendszeresen felhívta a figyelmet a roma gyerekek szegregált oktatásának problémáira.⁵⁷

Részben az EU oktatással kapcsolatos észrevételeire válaszolt a magyar kormány 2000-ben a roma diákoknak szánt iskolai ösztöndíjprogram fejlesztésével (1997-ben még csak 785 diák részesült ebben, a 2000–2001-es tanévben 7580 ösztöndíjat osztottak ki). A csatlakozási tárgyalások kezdetén még nem lehetett érzékelni, hogy milyen prioritásokat fogalmaz meg a Bizottság a romák helyzetének javítását illetően. Az 1998-ban hivatalba lépő Orbán-kormány számára fontos jelzés volt tehát, hogy az éves országjelentésekben a romák oktatásának kérdése kiemelt figyelmet kapott. Nem véletlen, hogy 2000 és 2002 között az ösztöndíjprogram kiszélesedett, és 2002-ben már 12.777 roma származású diák kapott támogatást általános, középiskolai vagy egyetemi tanulmányaihoz. Annak ellenére, hogy az ösztöndíjas diákok száma imponálónan nőtt, egyesek azon az alapon kritizálták a programot, hogy nem sikerült általa az alapvető célt, a romák nagyobb mértékű beiskolázását elérni, azaz a program hatására sem nőtt a közoktatásban tanuló roma diákok száma.⁵⁸ Ezenfelül az is problémát okozott, hogy bár az ösztöndíjak komoly segítséget jelentettek, a roma diákok iskolai kimaradásának alapvető okaira nem tudtak választ adni (így a nyelvi, kulturális nehézségekre vagy a diszkriminációra). A program leginkább a már megindult társadalmi integrációt tudta felerősíteni, de annak bázisát nem tudta kiterjeszteni, a társadalom szélére sodródott cigány közösségeket nem tudta elérni. Igaz, ez nem is lehetett, nem is volt kimondott célja.

Az említett gondok dacára az ösztöndíjprogramot nagy sikerként értékelte mind a magyar fél, mind az Európai Bizottság is;⁵⁹ és a magyar–EU parlamenti vegyes bizottságban is a romák társadalmi integrációjának fontos eszközeként üdvözölték azt.⁶⁰ Az ösztöndíjprogram kiterjesztését kísérő igen kedvező reakciók megerősítették a magyar kormányt abban, hogy érdemes még több pénzt fordítani erre a célra. Az ösztöndíjak társadalmi hatásaival kapcsolatban fent említett aggályok ellenére, az ösztöndíjprogram a magyar Külügyminisztérium számára világos indikátorként szolgált

⁵⁶ RR 1998, 11.

⁵⁷ RR 1998, 11.; RR 2000, 19.; RR 2002, 138.

⁵⁸ EÖKIK 2002, i. m.: 107.

⁵⁹ Az Európai Unió mellé akkreditált brüsszeli magyar külképviselet helyettes vezetőjével készített interjú. Brüsszel, 2003. augusztus 3.

⁶⁰ Lásd Margot Wallström és Szájer József hozzászólását, 16. ülés jegyzőkönyve, 2001. október 8–9. PE 308528.

a kormány elkötelezettségi mértékének bemutatására, a Bizottság számára pedig annak nyomon követésére, hogy miként javul a romák oktatási helyzete.⁶¹ Itt azonban ismételten szembesülünk azzal, hogy milyen koncepcionális félreértelmezés kísérte a romák oktatásra vonatkozó kisebbségi jogait: sem a romák anyanyelvi oktatásának kérdése, sem a hatékony iskolai felzárkóztatás (tényleges esélyegyenlőség biztosítása) nem került napirendre. Ebben az értelmezési keretében az olyan kormányzati intézkedések, mint pl. az ösztöndíjprogram kiterjesztése, a közoktatási teret egy identitás szempontjából semleges, kulturálisan homogén térnek tekintették.

Az országjelentésekben az oktatáshoz kapcsolódó másik kiemelt téma az iskolai szegregáció volt. A kisegítő iskolákban – többnyire valójába szociális okokból – tanuló roma diákok aránya az elmúlt évtizedekben folyamatosan indokolhatatlanul magas volt.⁶² Annak ellenére, hogy viszonylag erős jogi garanciái vannak a szülők szabad iskolaválasztási jogának, ahogy azt a kisebbségi ombudsman vizsgálata kimutatta, konkrét esetekben ezek a garanciák elégtelennek bizonyultak.⁶³ Az ösztöndíjprogram kiterjesztésére – érdekes módon – 1999-től kezdve a magyar kormány és a Bizottság illetékesei is úgy tekintették, mint a középtávú intézkedési terv olyan elemére, amely erre a problémára is megoldást adhat.⁶⁴

A romák helyzetét érintő ügyek kezelése a csatlakozás során a magyar–EU kapcsolatokban így összegezhető:

a) Annak ellenére, hogy mind a magyar jogrend, mind az EU a romákat etnikai kisebbségnek tekintette, a társadalmi, szociális helyzetük javításának kérdése teljesen elfedte a nyelvi, kulturális identitásuk megőrzésének problémáit.

b) az Európai Bizottság láthatóan egy nagyon formai megközelítést alkalmazott – nem foglalkozott a cigányság mint kisebbségi csoport helyzetének értékelésével, szinte kizárólag a hivatalos szervek és intézmények részéről jelentkező megkülönböztetésre figyelt (tekintet nélkül annak társadalmi hátterére), és ennek leküzdését illetően egyedül az adminisztratív és pénzügyi források meglétét vizsgálta. Sem a kormányzati programok – részben EU-támogatással elindított – megvalósítását, sem a romákat érintő kisebbségvédelmi intézkedések lehetőségeit nem elemezte, nem vette tekintetbe az országjelentések elkészítése során.

c) A magyar kormány számára kiemelt jelentősége volt a romaprogramoknak a csatlakozási folyamatban, de sokkal inkább a rövid távon látványos eredmények elérése és nem egy új, hosszú távú koncepció felépítése volt a cél. Nyilvánvalóan az Európai Bizottság „felületes” hozzáállásának is szerepe volt abban, hogy a magyar kor-

⁶¹ Az Európai Unió mellé akkreditált brüsszeli magyar külképviselet helyettes vezetőjével készített interjú. Brüsszel, 2003. augusztus 3.

⁶² Vö.: A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának jelentése (Budapest, 2002). V.2.1. bek.

⁶³ Uo.

⁶⁴ Az Európai Unió mellé akkreditált brüsszeli magyar külképviselet helyettes vezetőjével készített interjú. Brüsszel, 2003. augusztus 3.; a bővítési főigazgatóság vezető munkatársával készített interjú, 2003. augusztus 3.

mányok nem a súlyos társadalmi helyzet távlatos megoldásait keresték, hanem igyekeztek az EU formai elvárásainak megfelelő – mellesleg belpolitikailag is a legkevésbé kockázatos – eredményeket felmutatni. Ez tükröződött a középtávú intézkedési terv céljainak módosításában is, anélkül, hogy az intézkedési terv hatékony végrehajtásának problémáit orvosolták volna.

6. Az „európai perspektíva”

Politikai szinten a romák helyzetének jelentős javításának nehézségeit szintén a szélesebb körű európai együttműködés igényével hozták összefüggésbe mind a Bizottságban, mind Magyarországon. A cigányság problémáit visszatérően olyan kérdés-ként emlegették, amely szinte minden európai államot érint, és amelynek megoldásához az európai országok széles körű együttműködésére van szükség. Az Európa Tanács és az EBESZ Kisebbségi Főbiztosa valóban már az 1990-es évek elején felhívta az európai államokat, hogy fordítsanak nagyobb figyelmet a romák helyzetére, és igyekezzenek közösen fellépni problémáik megoldásában. Ebben az összefüggésben a romák helyzetét Európa politikai stabilitását potenciálisan fenyegető veszélyként értékelték.⁶⁵ Ez az érv és ez a megközelítés érzékelhetően visszaköszönt az EU–magyar parlamenti vegyes bizottság ülésein is, amely a csatlakozási folyamat során az igazi politikai fórumot biztosította. Nemcsak a magyar parlamenti képviselők, de az EP-képviselők és az Európai Bizottság is elismerte, hogy „a romák gondjait még egyetlen európai országban sem sikerült megoldani”,⁶⁶ és jelenlegi helyzetük széles körű „regionális problémát” jelent.⁶⁷ A vegyes bizottság magyar delegációjának egyik tagja például a magyar kormányt a romapolitika alkalmazásának lassúsága miatt ért kritikákkal szemben azzal védte meg, hogy „a romák problémáit nem lehet egyetlen

⁶⁵ Az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa 1993-ban így fogalmazott: „a részt vevő államok kormányait, a nemzetközi csatornákon elérhető támogatással bátorítani kell, hogy konstruktív politikákat dolgozzanak ki és alkalmazzanak a romák komoly szociális, gazdasági és humanitárius problémáira, beleértve a velük szembeni diszkriminációt és támadásokat is. Ha nem nézünk szembe ezekkel a nehézségekkel most, csak az valószínű, hogy az elkövetkező években még komolyabb problémákkal kell szembesülnie a romáknak, a kormányoknak és a térségnek, különösen, ha a gazdasági és politikai feltételek rohamosan romlanak” [a szerző fordítása]; lásd: *HCNM's Report on the Roma in the CSCE Region*. CSCE Communication No. 240 Prague, 14 September 1993. Hasonló álláspontra jutott a főbiztos 2000-ben is, lásd: *Report on the Situation of the Roma and Sinti in the OSCE Area*, OSCE HCNM; The Hague, 10 March 2000.

⁶⁶ James Perry EP-képviselő – részben az Európai Bizottságra hivatkozva – fejtette ki ezt, lásd a vegyes bizottság 9. ülésének jegyzőkönyvét (Budapest, 1998. február 26–27. PE 226383); ugyanezt hangoztatta a vegyes bizottság 11. ülésén Habsburg Ottó EP-képviselő, amikor egy „határokon átnyúló megoldás” keresése mellett érvelt, lásd a 11. ülés jegyzőkönyvét (Budapest, 1999. február 16–18. PE 229.463).

⁶⁷ Günther Verheugen bővítési biztos hozzászólása a vegyes bizottság 12. ülésén, Brüsszel, 1999. november 24–25.

állam felelősségére korlátozni Közép-Európában”.⁶⁸ Ez az „európai távlat” szinte mindig, mindkét fél részéről megjelent, amikor a romakérdést tárgyalta a vegyes bizottság. Sőt, Raina Mercedes Echerer EP-képviselő a vegyes bizottság egyik utolsó ülésén azzal üdvözölte a Medgyessy-kormányt a középtávú intézkedési terv végrehajtására tett erőfeszítéseit, hogy „amennyiben ezt sikerül tényleg alkalmazni, mind más tagjelölt országok, mind más EU-tagállamok számára jó példa lehet”.⁶⁹

7. A diszkrimináció elleni jogi védelem lehetőségei

Amennyiben az uniós tagság hatását vizsgáljuk a hazai cigányság életére vonatkozóan, nem lehet megkerülni a hátrányos megkülönböztetés elleni fellépés szabályozásának változását sem. A kisebbséghez tartozás miatt elszenvedett diszkrimináció már régóta leginkább a romákat érinti Magyarországon.⁷⁰ Különösen kényes a helyzetük ebben a tekintetben az állami intézményekkel, hatóságokkal való érintkezésben: a rendőrség, a közoktatási és más közintézmények tevékenysége gyakran diszkriminatív.⁷¹ Egyértelmű, hogy a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem különösen fontos a romák helyzetének javításában. A kisebbségi jogok országgyűlési biztosa már 1996-os beszámolójában is felhívta a figyelmet a cigányokat ért hátrányos megkülönböztetés problémájára, és az ezzel szembeni hatékony fellépés érdekében a diszkrimináció fogalmának és a jogi szankcióinak tisztázását sürgette.⁷² Annak ellenére, hogy az Alkotmány 70/A szakasza már ekkor is egyértelműen fogalmazott a diszkrimináció tilalmáról és annak büntethetőségéről,⁷³ a kisebbségi ombudsman jelentéseiből is kitűnt, hogy ennek a tilalomnak a gyakorlati alkalmazása jogilag rendezetlen.

A bővítés során az Európai Bizottság – nem csak Magyarországgal kapcsolatban, hanem szinte mindegyik közép- és kelet-európai tagjelölt állam esetében – kezdettől fogva kiemelten foglalkozott a romákat érő hátrányos megkülönböztetéssel. A csat-

⁶⁸ Szanyi Tibor MSZP-s képviselő hozzászólása, a vegyes bizottság 13. ülésén, Budapest, 2000. május 24.

⁶⁹ A vegyes bizottság 19. ülésének jegyzőkönyve, Budapest, 2003. március 19.

⁷⁰ Vö.: A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztósának éves beszámolóit (a dokumentumok elérhetők: www.kisebbségiombudsman.hu).

⁷¹ Nemcsak a kisebbségi ombudsman jelentéseiben tájékozódhatunk minderről, hanem civil szervezetek is felhívták a figyelmet ezekre a problémákra a csatlakozási folyamat során; lásd: *EUMAP – 2001*, 243–245.; és *EUMAP – 2002*, 281–283.)

⁷² A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztósának tájékoztatója az 1996-os évről. I. fejezet (elérhető: http://www.kisebbségiombudsman.hu/word/08-06-2008_13_49_12/beszamolo_1996.html).

⁷³ „70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül. (2) Az embereknek az (1) bekezdés szerinti bármilyen hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti.”

lakozási folyamat elején kiadott *Agenda 2000* is a roma kisebbség problémáit emelte ki a térség kisebbségeivel kapcsolatban. Ám a Bizottságot sokkal jobban érdekelték a tagjelölt országok kormányainak gyakorlati intézkedései – például a munkaerőpiac, oktatásban –, mint a jogi környezet. Az is igaz, hogy az Európai Unióban ugyancsak az 1990-es évek második felében indult meg a hátrányos megkülönböztetés tilalmának kiterjesztése a közösségi jogra vonatkozóan, aminek kézzel fogható eredménye lett a két antidiszkriminációs irányelv elfogadása 2000-ben.⁷⁴ A 2000/43 EK, azaz az ún. Faji irányelv a Bizottság számára is hivatkozási pontot jelentett, hogy Magyarországon egy antidiszkriminációs törvény elfogadását szorgalmazza a közösségi jog átvételének keretében. Az is igaz ugyan, hogy sem a Faji irányelv, sem a 2000/78/EK, azaz az ún. Foglalkoztatási irányelv nem tiltja kifejezetten a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozás miatti diszkriminációt. (Lehet amellet érvelni, hogy az etnikai származáson alapuló diszkrimináció lefedi a kisebbségekhez tartozó személyekkel szembeni hátrányos megkülönböztetés fogalmát, azonban ez meglehetősen ingoványos értelmezés lenne.)⁷⁵

Magyarországon a csatlakozási tárgyalások megkezdésekor – 1993-tól – a kisebbségi törvény is kifejezetten védte az egyenlő bánásmód elvét, az alkotmányos rendelkezésen túl.⁷⁶ Ezenfelül, az ágazati törvényekben (munkajogi kódex, közoktatási törvény stb.) is szerepelt a kisebbségekkel szembeni diszkrimináció tilalma. Mégis, a kisebbségi ombudsman mellett civil szervezetek is úgy érveltek, hogy a hatékony fellépéshez ezek a rendelkezések elégtelenek, és átfogó antidiszkriminációs törvényre lenne szükség. Szakértők már az első középtávú intézkedési terv elfogadásakor javaslatot tettek erre,⁷⁷ de sem a Horn-, sem az első Orbán-kormány nem volt nyitott a kezdeményezésre. Így a jogi szabályozás felülvizsgálata sem az 1997-es, sem a 2001-es középtávú intézkedési tervben nem szerepelt.⁷⁸ Ehelyett az antidiszkriminációs tervek – különösen az Orbán-kormány által elfogadott terv – a meglévő jogi rendelkezések hatékonyabb alkalmazását tartották célravezetőnek.⁷⁹

A jogszabályi hiányosságok azonban továbbra is problémákat okoztak, különösen a diszkrimináció fogalmának egységes értelmezésével kapcsolatban. A jogalkalma-

⁷⁴ A Tanács 2000/78/EK irányelve a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról, valamint a Tanács 2000/43/EK irányelve a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról.

⁷⁵ Vö.: Gabriel von Toggenburg: *The Race Directive: A New Dimension in the Fight against Ethnic Discrimination in Europe*, *European Yearbook of Minority Issues* Vol. 1, 2001/2 (The Hague, Kluwer Law International, 2003), 231–244.

⁷⁶ 1993. évi LXXVII. tv. 3.§ (5) bek.

⁷⁷ Kádár András (Magyar Helsinki Bizottság) előadása egy nemzetközi emberi jogi szimpóziumon, Budapest, 2001. december 6.

⁷⁸ 1093/1997 (VII. 29.) Korm. hat. és az 1073/2001 (VII. 13.) Korm. hat. antidiszkriminációs programokról szóló részei.

⁷⁹ 1073/2001 (VII. 13.) Korm. hat., uo.

zó szervek és személyek körében ekkor még nem alakult ki stabil gyakorlat erre vonatkozóan. Az önálló antidiszkriminációs törvény legerősebb lobbistája – civil szervezetek támogatását is élvezve – 2000-től kezdve a kisebbségi ombudsman lett, aki az akkor elfogadott EU-irányelvekre is hivatkozva érvelt a külön törvény megalkotása mellett. Ennek eredményeként 2000 őszén a kisebbségi biztos, Kaltenbach Jenő, munkatársaival közösen törvénytervezetet dolgozott ki, amelyet a parlamenti pártoknak is bemutatottak.⁸⁰ A törvénytervezet – jelentős részben a Faji irányelvre építve – meghatározta a közvetlen és a közvetett diszkrimináció, a szegregáció fogalmát, valamint beépítette a zaklatás tényállását is. A tervezet szankcionálási eljárást is javasolt, amelynek során a kisebbségi ombudsman látta volna el egy új, diszkriminációs esetekben eljáró hatóság feladatait.

A magyar Országgyűlésre civil szervezetek korábban is próbáltak nyomást gyakorolni ebben az ügyben. Az Alkotmánybírósághoz fordultak, és mulasztásos alkotmányvétség megállapítását kérték a parlamenttel szemben, amiért az – nemzetközi kötelezettségei dacára – nem fogadott el egy általános törvényt az alkotmány diszkriminációt tiltó rendelkezésének végrehajtására. Az Alkotmánybíróság azonban az indítványt 2000-ben elutasította azzal az érveléssel, hogy a szétszórt jogi szabályozás önmagában nem alkotmányellenes, bár elismerte, hogy szükség lehet új szabályozásra, ám az a törvényhozó kizárólagos jogkörébe tartozó kérdés.⁸¹ Az AB döntésének fényében a kormány nem látta sürgetőnek egy külön törvény elfogadását. 2001 tavaszán azonban megváltozott a kormány álláspontja. Ekkor ugyanis a kisebbségi ombudsman az illetékes parlamenti szakbizottsághoz fordult ebben az ügyben, és az felkérte a kormányt, hogy őszi jogalkotási tervébe illessze be az antidiszkriminációs törvény elfogadását. Ennek eleget téve az Igazságügyi Minisztérium egy *ad hoc* kodifikációs bizottság felállításáról döntött, amelybe a kisebbségi biztost is meghívták. Bár az országgyűlési választások közeledtével 2001-ben nem sikerült előrelépni, a 2002 tavaszán hivatalba lépő Medgyessy-kormány „a cigányság társadalmi és politikai integrációjához kapcsolódó feladatok” cím alatt a kormányprogramban kötelezettséget vállalt a törvény elfogadására. Ennek eredményeként fogadta el az országgyűlés 2003-ban (azaz, egy évvel a csatlakozási tárgyalások lezárása után, de még a taggá válás előtt) az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvényt (Ebtv.)

Volt-e szerepe ebben a történetben a csatlakozási folyamatnak?⁸² Formailag, normatív megközelítésből azt mondhatjuk, hogy az Ebtv. egy sikeres példája a közösségi jogi normák belső jogba ültetésének. A szakirodalomban az EU-bővítés eredmé-

⁸⁰ A rasszizmus és az idegengyűlölet elleni fellépésről és az egyenlő bánásmód biztosításáról szóló törvénytervezet. *A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának 2000-es beszámolója*, 1. függelék.

⁸¹ 45/2000 (XII. 8.) AB határozat.

⁸² A témáról bővebben lásd jelen kötetben „Az Európai Unió keleti bővítése és a kisebbségek védelme” c. tanulmányt.

nyeinek, hatásainak vizsgálatakor kiemelt figyelmet kapnak az ilyen jellegű – még a tényleges tagságot megelőző –, „csúnya szóval” normatív transzfernek nevezett fejlemények.⁸³ A hazai szereplők is, ahogy láthattuk, előszeretettel hivatkoztak az EU-csatlakozás követelményeire, amikor a külön törvény elfogadása mellett érveltek. Az Ebtv. parlamenti vitája során például felmerült az a kérdés, hogy elég-e, ha a törvény csak a vonatkozó EU-irányelvek átvételére szorítkozik, vagy a hazai valóságnak megfelelően – a nemzeti, etnikai kisebbségekkel szembeni diszkrimináció tekintetében – annál erősebb rendelkezéseket tartalmazzon.⁸⁴

Ahogy látható volt, a kisebbségekkel, különösen a romákkal szembeni hátrányos megkülönböztetés (kiváltképp a hatósági diszkrimináció) problémája már az 1990-es évek közepétől komoly problémaként jelentkezett. Ám sem a Horn-, sem az első Orbán-kormány nem látta úgy, hogy a politikai programokon és az intézkedési terveken kívül külön antidiszkriminációs törvény elfogadására lenne szükség. A kérdésben igen aktív kisebbségi ombdusman és a civil szervezetek ugyan régóta sürgették a jogi szabályozás felülvizsgálatát, ám ez nem érte el a döntéshozók ingerküszöbét. Az Európai Bizottság már 1998-tól felhívta a figyelmet a romákkal szembeni diszkrimináció problémáira a Magyarországra vonatkozó országjelentéseiben, ám azokban a jogi szabályozás elégtelensége 2001-ig nem merült fel. Csak az EU vonatkozó irányelveinek (2000/43 EK és 2000/78 EK) elfogadása után kapott igazán súlyt az antidiszkriminációs jogalkotás. 2001 előtt az Európai Bizottság politikailag kényesnek és jogilag megalapozatlannak tartotta volna, ha a belső jogi szabályozással kapcsolatban bármilyen állásfoglalást tesz.⁸⁵ A két közösségi irányelv adta meg a lökést ahhoz, hogy az Európai Bizottság a magyar diszkriminációellenes jogi szabályozást értékelje, és felhívja a figyelmet egy egységes antidiszkriminációs törvény hiányára.⁸⁶

Nyilvánvaló, hogy a sikeres csatlakozás egyik lényegi feltétele volt a közösségi jog átvétele, és ebben a tekintetben a közösségi jogi irányelvek átültetését a csatlakozási tárgyalásokon is nyomon követték. A magyar jogi szabályozást az Európai Bizottság 1998-ban lényegében kielégítőnek találta.⁸⁷ Két elmaradást⁸⁸ a munkajogi kódex 2001-es módosításakor pótolta a magyar törvényhozó.

Így, végeredményben a magyar jogalkotás formálisan már 2001-ben teljesítette jogharmonizációs kötelezettségeit a diszkrimináció elleni küzdelem terén. Ennek

⁸³ Elméleti megközelítésből lásd: Martha Finemore, Martha – Kathryn Sikkink: International norm dynamics and political change, *International Organization* Vol. 52, 1998, No. 4, 887–917.

⁸⁴ Lásd az Országgyűlés 2003. október 27-i, valamint 2003. november 25–26-i üléseinek jegyzőkönyvét.

⁸⁵ A bővítési főigazgatóság vezető munkatársával készített interjú, 2003. augusztus 3.

⁸⁶ RR 2001, 19.; RR 2002, 27.

⁸⁷ Ezt a magyar kormány és a Bizottság a csatlakozási tárgyalások 1998. novemberi, brüsszeli fordulóján ismerte el, amikor a szociális ügyekről és a foglalkoztatási politikákról szóló 13. fejezet screeningjére került sor.

⁸⁸ Lásd a nők és férfiak közötti egyenlő bérezésről szóló 1975/117/EGK, valamint a bizonyítási teher megfordításáról szóló 1997/80/EK irányelveket.

ellenére, a meglévő törvények formális módosítása elégtelennek bizonyult a diszkrimináció elleni hatékonyabb fellépéshez. Elvben a közösségi jogi rendelkezések alkalmazásától azt lehetett volna várni, hogy lényegileg javít a hazai joggyakorlaton, és ezáltal a diszkriminációval szembeni védelem is hatékonyabb lesz;⁸⁹ azonban a formális jogharmonizáció dacára nem volt tapasztalható jelentős javulás. Ám ez nem csak a közösségi jogi rendelkezések hiányosságaira vezethető vissza: a közvetett diszkrimináció és a támogató intézkedések fogalmainak tisztázását nagyrészt az Európai Bíróság végezte el. Kaltenbach Jenő kisebbségi ombudsman a közösségi jogból levezethető minimális tagállami jogalkotási feladatokat így összegezte:

- a közvetlen, a közvetett diszkrimináció és a zaklatás fogalmának meghatározása;
- az alkalmazási terület kiterjesztése a magán- és a közszférára egyaránt;
- legalább a nem, faji vagy etnikai származás, vallás vagy meggyőződés, fogyatékoság, életkor és nemi identitás miatti diszkriminációt tiltani kell;
- egyes szabályozási területeken részletes szabályozásra van szükség, így az oktatásban, egészségügyben, szolgáltatásoknál.⁹⁰

Ezt kiegészíthetjük még azzal a követelménnyel, hogy a diszkriminációs panaszokat egy kormányzattól független testület bírálja el, a szankcionálás lehetőségével.

Az 1998 és 2001 közötti törvénymódosításokból lesűrűzhető, hogy a kormányzat ebben az időben a lehető legkevesebb erőfeszítéssel és változtatással próbálta teljesíteni jogharmonizációs kötelezettségeit. A bizonyítási eljárás elvei (pl. a bizonyítási teher megfordítása) lényegében nem változtak, a közvetett diszkrimináció fogalma pedig csak a munkajogi törvényben jelent meg, más jogterületen nem, mivel az EU-irányelvek más jogterületet nem nevesítettek.

Ugyanakkor a magyar társadalmi valóságban, és különösen a romákat érintő hátrányos megkülönböztetés elterjedtségének mértéke miatt, a formai változtatás nem hozhatott lényegi változást. Ráadásul, bár az irányelvek ezt nem fogalmazták meg *expressis verbis*, a legtöbb EU-tagállamban a jogharmonizáció eredményeként külön jogszabályban rendezték a diszkrimináció elleni fellépés feltételeit.⁹¹ Nem véletlen, hogy 2001-től az Európai Bizottság is előtérbe helyezte az önálló törvényi szabályozás igényét a tagjelölt államokkal szemben. Magyarország mellett a többi csatlakozásra váró államban is születtek ilyen törvények.⁹²

⁸⁹ Bitskey Botond – Gyulavári Tamás: Az antidiszkriminációs szabályozás reformja, *Acta Humana*, 2004/4. 16–18.

⁹⁰ Kaltenbach Jenő: Működő rendszer vagy törvényhozói ujjgyakorlat, *Esély*, 2003/4. 82–94.

⁹¹ Report on Member States' legal provisions to combat discrimination (Brussels, European Commission, 2000).

⁹² Többek között Romániában 2000-ben, Bulgáriában és Szlovákiában pedig 2004-ben fogadtak el jogharmonizációs céllal általános jellegű antidiszkriminációs törvényt. Vö.: *Equality, diversity and enlargement. Report on measures to combat discrimination in acceding and candidate countries* (Brussels, European Commission, 2003).

A 2003-ban elfogadott Ebtv. összességében azzal a céllal született meg, hogy a közösségi jogi elvárásoknak teljes mértékben és átfogó szabályozással feleljen meg.⁹³ Az Ebtv. a fogalmi tisztázásban maradéktalanul teljesítette ezt a feladatot, és a nemzeti kisebbséghez tartozás miatti megkülönböztetés tilalmával a hazai kisebbségek számára is bővítette a jogorvoslati lehetőségeket. Ám egy hiányosságot így is felfedezhettünk: míg a Faji irányelv (7. cikk pl.) alapvetően az államtól független testületet vizionál a diszkriminációs panaszok kivizsgálására, addig az Ebtv. hatálya alatt létrejött Egyenlő Bánásmód Hatóság valójában az igazságügyi miniszter „kvázi ellenőrzése” alatt áll (a miniszternek az EBH elnöke és Tanácsadó Testülete kinevezésében, a költségvetés alakításában is befolyása van).

8. Összegzés

Az EU-csatlakozás közvetlen hatását nehéz megítélni egy olyan területen, amelyre a közösségi jog nem terjed ki. Az *acquis* átvétele a hátrányos megkülönböztetés tilalmának egységes törvényi szabályozásában öltött testet, ami természetesen jelentősen érinti a roma közösséget is. Ugyanakkor a romák felzárkóztatását célzó politikák megítélése a bővítés során formai maradt, az egyes kormányok a saját prioritásaikat úgy igyekeztek megjeleníteni, hogy azok az Európai Bizottság megközelítéséhez illeszkedjenek. Ezt tükrözte az oktatás előtérbe helyezése 2000 után, illetve a Phare-források felhasználási céljainak meghatározása is. Annak ellenére, hogy a kisebbségi kérdések között a romák helyzete tűnt a legkevésbé megosztónak a tagjelölt államok vonatkozásában – hiszen területi követelések nem merültek fel, nincs anyaország, majdnem mindegyik tagjelölt államot ugyanolyan problémák jellemezték, stb. – a bővítési folyamat nem nyitott új perspektívát számukra. Az Európai Bizottság az éves országjelentésekben a roma közösség helyzetének javítását emelte ki, de ennek célja nem a kisebbségi jogok támogatása volt, hanem sokkal inkább a romák társadalmi integrációjának erősítése. A roma közösség kulturális, etnikai kisebbségi identitásának megőrzése teljesen háttérbe szorult a diszkrimináció elleni fellépés és a társadalmi integráció mellett. A társadalmi integráció azért is kerülhetett előtérbe, mert ez alkalmas keret a szociális hátrányok leküzdéséhez, a többségi társadalom számára pedig az asszimiláció üzenetét sugallja. Az, hogy a csatlakozási folyamat során a romapolitikában nem történt – a kiemelt figyelem ellenére sem – lényeges előrelépés, több tényezőnek is betudható: ahogy más tagjelölt államokban, a magyar társadalomban sem élvezett komoly támogatást a közvéleményben a romák felzárkóztatása; ennek megfelelően politikai támogatást sem, hiszen az egymást követő kormányok

⁹³ Lásd pl. a kormány részéről a törvényt előterjesztő Hankó-Faragó Miklós felszólalását a Parlament 2003. október 27-i ülésén.

„kötelező feladatként” tekintettek erre a területre, amelyre az EU-csatlakozás során több figyelem jutott az EU intézményeiben. Jól tükrözte ezt, hogy a Phare-pénzek elköltségének egységes és hatékony ellenőrzési keretét ezen a területen nem sikerült kialakítani. Az egyes kormányok a középtávú romastratégia módosításairól is sokkal inkább saját aktuális prioritásaik szerint döntöttek, semmint hogy valóban távlatos elkötelezettséget igénylő programot tudtak volna alakítani belőle. A papíron megjelenő tervek és ezek hatékony végrehajtása közötti szakadékra az Európai Bizottság is rendszeresen felfigyelt, de egy bizonyos szinten túl a Bizottság kritikái már hatástalannak bizonyultak. A többi tagjelölt ország példáján ez még jobban látható volt:⁹⁴ Magyarország politikai elkötelezettsége nem kérdőjeleződött meg, és legalább a roma közösség képviselőinek döntéshozatali bevonásában voltak eredmények is. Ám, ennek dacára, itt is hiányos maradt a felzárkóztatási programok végrehajtása, hatékony ellenőrzése. A bővítési folyamat tanulsága ezen a téren, hogy bár a roma közösséget kiemelten kezelte a Bizottság, de a nyomásgyakorlás csak a társadalmi integrációt célozta meg, márpedig ebben az uniós tagállamok gyakorlatai sem tudták hitelesíteni a Bizottság monitoringtevékenységét.

Mindennek ellenére azonban fontos üzenete volt a bővítési folyamatnak az, hogy az európai integrációban azok az égető társadalmi kérdések is megjeleníthetők, amelyek a közösségi jogban nem relevánsak. Sőt, ahogy azt a bővítés utáni időkben láthatjuk, ez alapot adott arra is, hogy az Európai Bizottság javaslatokat tegyen és kezdeményezzen a tagállamokban élő romák felzárkóztatására vonatkozóan úgy is, hogy ezen a területen közvetlen szerződéses felhatalmazása nincs.

A 2011-ben, a magyar EU-elnökség alatt elfogadott európai roma keretstratégia anélkül, hogy jogi vállalásokat jelentene a tagállamok számára, a lehető legmesszebb megy abban az irányban, hogy a romák iránt – politikailag – érzett európai felelősséget megjelenítse.⁹⁵ Ezzel kapcsolatban azonban meg kell említeni, hogy az elfogadott keretstratégia szemlélete a társadalmi integrációra helyezi a hangsúlyt, és a romák kulturális, kisebbségi közösségi értékeinek megőrzése teljesen marginálisan jelenik meg. A hazai cigányságot érintő kormányzati politikák is rendszerint megkérdőjelezzik, hogy vajon szegénységpolitikán kívül van-e létjogosultsága romapolitikának, és ez tükröződik a hazai roma felzárkóztatási stratégiában is. Az európai keretstratégia hazai alkalmazására született, *Nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia – mélyszegénység, gyermekszegénység, romák* címet kapott kormányzati stratégia 2011 novemberére készült el.⁹⁶ Már a címből is érezhető, hogy a dokumentum a romák felzárkózását a

⁹⁴ Rachel Guglielmo i. m. 47–48.

⁹⁵ Lásd jelen kötet „Kényszerű felelősség: az Európai Unió és a kisebbségek jogai” c. tanulmányát. Lásd még: Balázs Vizi: The Hungarian Presidency of the Council of the European Union: Focus on the Neighbourhood and on a European Roma Strategy, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 2011/1. 123–134.

⁹⁶ Nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia – mélyszegénység, gyermekszegénység, romák. Budapest, 2011. november, KIM Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság.

szegénység felszámolásán keresztül közelíti meg. A stratégiában nevesített probléma-területek – vagy, a dokumentum szóhasználatával, beavatkozási területek – (gyermek jólét, oktatás, foglalkoztatás, egészségügy, lakhatás, diszkrimináció elleni küzdelem) a hazai cigányság számára természetesen kiemelt jelentőségűek. De a romákat érintő problémák nem feltétlenül és kizárólag csak szociális gyökerűek. A stratégia azonban a roma kisebbség identitásának, kulturális hagyományai megismerésének, megismertetésének kevés jelentőséget tulajdonít. A meglévő cigány önkormányzati és kulturális intézményrendszer támogatása megjelenik a dokumentum 3. mellékletében a rövidtávú kormányzati intézkedések között, de ez nem változtat azon, hogy a stratégia középpontjában a szegénység elleni küzdelem áll. Ez pedig nem a tényleges helyzetnek, a sokrétű problémáknak megfelelő árnyalt megközelítést tükröz.

A MAGYAR STÁTUSTÖRVÉNY ÉRTÉKELÉSE AZ EURÓPAI UNIÓBAN

A magyar parlament 2010-ben módosította az állampolgárságról szóló törvényt,¹ minek következtében az állampolgárság megszerzéséhez már nincs szükség bejelentett magyarországi lakhelyre. Ezzel Magyarország szélesre tárta a kaput a határain kívül, kisebbségi sorban élő magyarok előtt a magyar állampolgárság megszerzéséhez. Közel tíz évvel a törvénymódosítás előtt komoly vita zajlott arról, hogy elég-e a határokon kívül élő magyarok számára, ha a magyar állam sajátos kedvezményeket ajánl nekik, az állampolgársági szabályozás megváltoztatása nélkül; illetve, hogy milyen következményei lehetnek annak, ha a magyar állam, lakhelytől függetlenül, kiterjeszti az állampolgárság megszerzésének lehetőségét a külföldi magyarokra.² A parlamenti pártok szavazataiban tükröződő politikai közmegegyezés 2001-ben az egyéni kedvezmények rendszerét támogatta. Annak ellenére, hogy Magyarországon kívül több európai állam is külön jogszabályban rendezi a határain kívül élő nemzetársainak nyújtott támogatásokat, a magyar törvénynek rendkívüli visszhangja lett. A szakmai közvéleményben ismét napirendre kerültek olyan alapvető kérdések, hogy hol húzódnak a magyar kulturális és politikai közösség határai, hogy mit jelent a „magyar nemzet egysége”, és hogy fel kell-e adni a szülőföldön boldogulás célját a szomszédos országokban élő magyar kisebbségeknek. A 2010-es állampolgársági törvény módosítása és a határokon kívül élő magyar állampolgárok szavazati jogának rendezése azt tükrözi, hogy a második Orbán-kormány ebben a vitában a hagyományos kisebbségvédelem helyett a politikai közösség kiterjesztése mellett tette le a garast. Ám az akkori hazai és nemzetközi vitának ma is vannak tanulságai, egyebek mellett arra vonatkozóan, hogy az Európai Unió bővítésében milyen politikai logika érvényesült Magyarország anyaállami szerepének megítélésében. A tanulmány ezt a kérdést igyekszik megvilágítani.³

¹ A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. tv.

² Ugyanez a kérdés merült fel a 2004-es állampolgársági népszavazás kapcsán is. Ezzel kapcsolatban lásd Kántor Zoltán – Majtényi Balázs: A „kettős állampolgárság”-népszavazás, politikai vita, érvek, in Bodó Barna (szerk.): *Romániai Magyar Évkönyv 2004/2005* (Temesvár, Szórvány Alapítvány – Marineasa Kiadó, 2005), 213–228.

³ A tanulmány korábbi változata megjelent angolul: The Evaluation of the „Status Law” in the European Union, in Zoltán Kántor – Osamu Ieda – Iván Halász – Balázs Vizi – Balázs Majtényi – Stephen Deets (eds.): *Beyond Sovereignty: From Status Law to Transnational Citizenship?* Series of Slavic Eurasian Studies (Sapporo, Slavic Research Center, Hokkaido University, 2006), 89–108.

A magyar Országgyűlés 2001-ben éles viták után, de elsöprő többséggel fogadta el a szomszédos országokban élő magyarokról szóló törvényt.⁴ A preambulum szerint a törvény célja – egyebek mellett – a „*határon kívül élő magyarokért viselt felelősség[e] érvényesítése*”, valamint „*Magyarországgal való sokoldalú kapcsolatainak [...] előmozdítása*”, „*az egységes magyar nemzethez tartozásának [...] biztosítása*” volt. Látható volt azonban az is, hogy a politikai szándék egy új jogi kötelék megteremtése volt, amely állampolgárság nélkül teremtené közjogi kapcsolatot az anyaország és a kisebbségi sorban élő magyarok között;⁵ illetve, volt olyan, aki a magyar kisebbségi közösségeken belüli politikai kohézió megerősítését is várta a törvénytől.⁶ A státustörvény tehát nemcsak támogatásokról vagy a schengeni határ problémájára adott praktikus megoldásról szólt, hanem újra kívánta fogalmazni Magyarország és a szomszédos államokban élő kisebbségi magyarok kapcsolatát. Ez a cél már a törvény elfogadása előtt is sok indulatot gerjesztett, elsősorban az ellenzéki MSZP és az SZDSZ hangoztatta fenntartásait. Ám a viták ellenére az SZDSZ kivételével a parlamenti pártok egyhangúan megszavazták a törvényt. A törvény elfogadásakor a sajtóban és a szakmai folyóiratokban megjelent kritikai elemzések már azt vetették a jogalkotó szemére, hogy a jogszabály vitatható fogalmakat és jogi szemléletet tükröz. A legtöbb vitát a magyar nemzethez tartozás kérdése, a törvény alapján kiállított „magyarigazolvány”, a kisebbségi sorban élő magyaroknak nyújtott támogatások jellege és a törvény által a magyar állam és a szomszédos államokban élő magyarok között keletkezett jogi kötelék kérdése váltotta ki. Az előbb felsoroltakról szóló elméleti és politikai vitákról több remek összefoglaló munka is megjelent.⁷ Ugyancsak fontos vita alakult ki arról, hogy vajon a státustörvény visszalépést jelent-e egy szűkkeblű nacionalista politikai nemzetfelfogáshoz képest, vagy épp ellenkezőleg, már egy új európai rend – a posztvesztfáliai, a régiók és kultúrák együttműködésére épülő, sokszínű Európa – irányába tett lépés.⁸

⁴ A szomszédos országokban élő magyarokról szóló 2001. LXII. tv. A köznyelvben a „státustörvény” vagy „kedvezménytörvény” elnevezés honosodott meg, ezek a jelen tanulmányban is egymás szinonimájaként jelennek meg.

⁵ Vö. Schöpflin György: A magyar státustörvény: politikai, kulturális és szociológiai kontextusok, in Kántor Zoltán (szerk.): *A státustörvény. Előzmények és következmények* (Budapest, Teleki László Alapítvány, 2003), 15.

⁶ A törvény egyik szellemi atyja, Lőrincz Csaba írt erről: Nemzeti érdekek érvényesítése Magyarország csatlakozása során az euro-atlanti államok közösségéhez, in Borsi Kálmán Béla – Filep Tamás Gusztáv – Zelei Miklós (szerk.): *Lőrincz Csaba: A mérték* (Budapest, Pro Minoritate Alapítvány, 2010), 300–301.

⁷ Ezek közül is kiemelkednek Kántor Zoltán munkái: Kántor Zoltán (szerk.): *A státustörvény: dokumentumok, tanulmányok, publicisztika* (Budapest, Teleki László Alapítvány, 2002); Kántor Zoltán (szerk.): *A státustörvény: előzmények és következmények* (Budapest, Teleki László Alapítvány, 2003); Osamu Ieda – Zoltán Kántor – Iván Halász – Balázs Vizi – Balázs Majtényi (eds.): *The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection*, Series of Slavic Eurasian Studies (Sapporo, Hokkaido University, Slavic Research Center, 2004).

⁸ Ez utóbbi álláspontról lásd pl. Brigid Fowler Fuzzing Citizenship, Nationalising Political Space: A Framework for Interpreting the Hungarian „Status Law” as a New Form of Kin-state Policy in Central and Eastern Europe, in Osamu Ieda – Zoltán Kántor – Iván Halász – Balázs Vizi – Balázs Majtényi (eds.): *The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection*, Series of Slavic Eurasian Studies (Sapporo, Hokkaido University, Slavic Research Center, 2004), 177–238.

Az elméleti viták mellett az itthoni politikai csaták a törvény elfogadása után sem csillapodtak, és külföldön is jelentős politikai és jogi ellenkezést váltott ki a státustörvény. A törvény apropót szolgáltatott arra is, hogy Magyarország anyaállami szerepét a hazai politikai diskurzusban és nemzetközi szinten is újra tematizálják. Ebben természetesen az érintett szomszédos államok kormányainak véleménye és értékelése különösen fontos szerepet kapott. Az, hogy egy anyaország különböző kedvezményeket nyújt a más országok területén élő, más állampolgárságú nemzettársainak, egyáltalán nem szokatlan jelenség Európában, és ezeket a mintákat a magyar törvényhozó is igyekezett tekintetbe venni.⁹ Ám a magyar kedvezménytörvényre nemcsak a szlovák és román kormány heves tiltakozása irányította rá a figyelmet, hanem az is, hogy a hazai politikai közbeszédben a státustörvény úgy jelent meg, mintha a magyar állampolgárság kiterjesztését helyettesítő jogintézményt kínálna, ami felváltaná az addigi, a szülőföldön megmaradást támogató politikát.¹⁰ Hasonlóképpen – mind belföldön, mind külföldön – fontos kérdésként merült fel, hogy mennyiben egyeztethető össze az Európai Unió jogával ez a törvény, különösképpen azért, mert a hatálya nem minden Magyarországon kívül élő magyarra, sőt – címével ellentétben – az egyetlen szomszédos EU-tagállamra, Ausztriára sem terjedt ki.¹¹

Az a rendkívül heves politikai reakció, ami 2001-ben a státustörvény elfogadását kísérte – különösen Románia és Szlovákia részéről –, a nemzetközi intézmények figyelmét is a törvényre irányította. A román kormány például felkérte az Európa Tanács Velencei Bizottságát, hogy vizsgálja meg, mennyire felel meg a nemzetközi jogi elveknek a magyar törvény, de az ezzel párhuzamos magyar javaslat alapján végül a Velencei Bizottság egy általános elemzést adott ki az anyaállamok részéről a határáikon kívül élő kisebbségeik támogatásának nemzetközi jogi kereteiről.¹² Az EBESZ Kisebbségi Főbiztos¹³ és az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése¹⁴ részéről, vala-

⁹ Bárdi Nándor *Tény és való* (Pozsony, Kalligram, 2004), 180–181., valamint vö. Halász Iván – Majtényi Balázs – Szarka László (szerk.) *Ami összeköt? Státustörvények közel és távol* (Budapest, Gondolat, 2004); Halász Iván – Majtényi Balázs: A magyar és a szomszédos országok „státustörvényei”, *Kisebbségkutatás*, 2001/3, 470–479.

¹⁰ Lásd erről többek között a törvény záróvitájában megszólaló Szent-Iványi István (SZDSZ) véleményét: 2001. június 19-i ülésnap felszólalásainak jegyzőkönyve.

¹¹ A törvény címével ellentétben ugyanis a törvény hatályát meghatározó 1. § (1) bekezdésben a szomszédos államok felsorolásából hiányzik Ausztria. Ennek okairól szólva a parlamenti vitában Martonyi János külügyminiszter elismerte, hogy részben az EU részéről megfogalmazott kritikák miatt hagyták ki a törvényből az ausztriai magyarokat. Lásd: 2001. június 19-i ülésnap felszólalásainak jegyzőkönyve.

¹² Joggal a Demokráciáért Bizottság (Velencei Bizottság) jelentése „A nemzeti kisebbségek számára az anyaállamok által biztosított kedvezményes bánásmódról”, jóváhagyta a Velencei Bizottság 48. Plenáris Ülése (Velence, 2001. október 19–20.). A jelentés szövege magyarul elérhető itt: <http://www.kettosallampolgarsag.mtaki.hu/statusz/velenceijelentes.html>

¹³ Sovereignty, responsibility, and national minorities – Rolf Ekéus, EBESZ kisebbségi főbiztos 2001. október 26-i állásfoglalása; lásd még a Hungarian Status Law Precedent c. 2003. június 24-i állásfoglalását.

¹⁴ Lásd az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének emberi jogi bizottságának jelentését: *Report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights*, rapporteur: Mr Jürgens (PA Res. 1335[2003]) Doc.9744 rev.

mint az Európai Unió berkeiből is markáns vélemények jelentek meg a törvénnyel kapcsolatban.

Ebben a vitában az Európai Unió különös helyet foglalt el a többi nemzetközi szervezethez képest: amíg a nemzeti kisebbségekhez kapcsolódó kérdések rendszeresen megjelennek az Európa Tanács és az EBESZ napirendjén is, sőt az ET Parlamenti Közgyűlése kitűnő fórumot jelent a tagállamok képviselőinek, hogy nemzeti politikai ellentéteket is megvitassanak, addig az Európai Unió intézményei egyes kisebbségeket érintő aktuálpolitikai vitákban nem szoktak megnyilvánulni.¹⁵ Ráadásul, amikor ilyen komoly politikai ellentétek alakultak ki Magyarország és szomszédai között egy nemzetpolitikai kérdésben, még egyik ország sem volt az Európai Unió tagja. Ezért, különösen Magyarország, Románia és Szlovákia csatlakozási szándékainak fényében, illetve tekintettel arra, hogy ekkor még mind a csatlakozási tárgyalások lezárásának ideje, mind a tagfelvétel ideje bizonytalan volt, az EU részéről megfogalmazott vélemények kitüntetett szerepet kaptak ebben a kérdéskörben is. Természetes, hogy az Európai Bizottságtól érkező visszajelzéseket döntőnek tekintette mindegyik fél a vitában, hiszen a politikai aggodalmak a csatlakozási tárgyalások lezárására lehettek hatással, míg a jogi aggályok a csatlakozás formai akadályai lehettek volna (mivel a csatlakozás lényegi feltétele az *acquis communautaire* átvétele, ami a közösségi jog és a nemzeti jog közötti esetleges ellentétek megszüntetésével jár együtt). S valóban, ezeket az aggályokat a magyar Országgyűlés is számon tartotta, mivel a kedvezménytörvény eredeti szövegében a 27§. 2. bek. kimondta: „A Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozása időpontjától e törvény rendelkezéseit a csatlakozási szerződéssel és az Európai Közösségek jogával összhangban kell alkalmazni.”

Következésképpen, a törvény elfogadásakor egyszerre jelent meg a magyar jogalkotó részéről az igény arra, hogy átfogó jogi keretben rendezze a szomszédos országokban élő magyarok helyzetét, és ugyanakkor mindenben megfeleljen a közösségi jogi elvárásoknak. Az alábbiakban ez a tanulmány nemcsak arra tesz kísérletet, hogy megvizsgálja azt, hogy mennyire sikerült a két célt egyszerre teljesíteni, hanem elsősorban azt veszi szemügyre, hogy hogyan alakult ki, és mi volt a háttere az EU részéről a törvénnyel szemben megfogalmazott véleményeknek.

¹⁵ Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet Kisebbségi Főbiztosának hivatalát kifejezetten azzal a céllal hozták létre 1992-ben, hogy az EBESZ területén közvetítsen a nemzeti kisebbségeket is érintő konfliktusok megoldásában. Bár a Főbiztos nem lépett fel közvetítőként Magyarország és szomszédai között, de a kedvezménytörvényhez kapcsolódó állásfoglalásai az egyoldalú anyaországi jogalkotás konfliktusgerjesztő veszélyére hívta fel a figyelmet, lásd: Sovereignty, responsibility, and national minorities, 2001. október 26.; Hungarian Status Law Precedent, 2003. június 24.

1. Nyomásgyakorlás és a csatlakozási feltételek teljesítése

Az európai integráció folyamata már messze túljutott a klasszikus nemzetközi szervezetek modelljén. Az Európai Unióban, különösen Maastricht óta, egyre erősödnek azok a politikai szándékok és intézmények, amelyek az EU-t egy saját (ma még alululó) politikai és kulturális identitással rendelkező, szupranacionális, önálló nemzetközi szereplőként szeretnék pozícionálni. Ez azt jelenti, hogy az EU politikai és jogalkotása nemcsak a tagállamok pragmatikus érdekeit, hanem közös értékeit is megjelenítik. A közös értékek körébe az emberi jogok védelme is szervesen beletartozik;¹⁶ a keleti bővítést megalapozó csatlakozási feltételek, az ún. koppenhágai kritériumok elfogadásával pedig az emberi jogok fogalmába – legalábbis a külkapcsolatokban – a kisebbségek jogait is beleértik.¹⁷ Intézményi megközelítésben az EU bővítése egy intézményesített adaptációs folyamatnak tekinthető, ami a szervezeti (ez esetben az EU-s) alapelvek és normák átvételét jelenti, azaz a tagjelölt állam a csatlakozási folyamatban, a csatlakozási feltételek teljesítésével belső politikai és jogrendjébe illeszti ezeket.¹⁸ Az EU-hoz való csatlakozás lényegében azzal jár, hogy a tagjelölt országok elfogadják a csatlakozási feltételeket, és a jogharmonizáción keresztül belső jogrendjüket a közösségi joghoz igazítják – így jelentős mértékben lemondanak nemzeti szuverenitásukról is. Az EU csatlakozási politikája több csatornán keresztül artikulálódott a közép- és kelet-európai tagjelöltek számára, de mindennek ellenére, az uniós befolyás, nyomásgyakorlás eléggé kiegyensúlyozatlan maradt: nem minden tagjelölt állammal szemben és nem minden területen tudott egyformán hatékony változásokat elérni.¹⁹ Ez különösen a tagság politikai feltételeinek, azaz „a demokratikus intézmények stabilitása, a jogállamiság, az emberi jogok és kisebbségek védelme” követelményeinek betartatása terén volt megfigyelhető. Természetesen az ilyen politikai feltételek jellegéből adódik, hogy ezek teljesítése nem feltétlenül mérhető normatív elemekkel, azaz bizonyos jogi normáknak való megfeleléssel. Ráadásul, tekintettel arra, hogy a kisebbségek védelmére nincs semmilyen közösségi jogi standard, a kisebbségek védelmének kérdése a csatlakozási feltételek politikai megítélésén múltott:

¹⁶ Philip Alston – J. H. H. Weiler: An „Ever Closer Union” in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights, in: Alston, P. et al. (eds.): *The EU and Human Rights* (Oxford, Oxford University Press, 1999), 3–68.

¹⁷ Presidency Conclusions, 21-22 June 1993, Copenhagen European Council, SN 180/93, p. 12. Végül is csak a 2009 decemberében hatályba lépő Lisszaboni Szerződéssel lett egyértelmű, hogy az EU nemcsak külkapcsolataiban, de saját értékei között is az emberi jogok részének tekinti a „kisebbségekhez tartozó személyek jogait”.

¹⁸ Lásd Lykke Friis – Anna Murphy: The European Union and Central and Eastern Europe: Governance and Boundaries, *Journal of Common Market Studies* Vol. 37, No. 2, June 1999.

¹⁹ Lásd pl. Heather Grabbe: *A Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and Eastern European Applicants* (Florence, European University Institute, 1999), RSC WP 99/12.

ezen a területen pedig az EU-intézmények (Bizottság, Tanács, Parlament) és a tagjelölt államok kormányai – saját intézményi logikájuk szerint egyaránt megalapozottan – nagyon eltérő álláspontokat is képviselhetnek. Így minden fél, az EU intézményei és a magyar kormány is saját belátása szerint értékelte, hogy megfelel-e vagy sem egy adott intézkedés vagy jogszabály a csatlakozás kisebbségvédelmi feltételének.²⁰ Amint azt a magyar kedvezménytörvény sorsa is mutatta, a felek között olykor abban sem volt egyetértés, hogy mit is takar a „kisebbségek védelmének” fogalma. Tekintettel arra, hogy a közösségi jog semmilyen támpontot nem nyújt a kisebbségi jogok értelmezésére vonatkozóan, a nemzetközi jogi kisebbségvédelmi dokumentumok jelenthettek közös értelmezési alapot. Ám a kisebbségek jogait érintő nemzetközi jogi normák elég tágak és vitatottak ahhoz, hogy az egyes államok egymástól nagyon is eltérő joggyakorlati formailag megfeleljenek ezeknek a normáknak, tekintet nélkül arra, hogy az érintett országban az egyes kisebbségek védelme mennyire hatékony. Ennek fényében nem meglepő, hogy a nemzetközi dokumentumokban megjelenő kisebbségvédelmi normák értelmezésében nincs általános konszenzus: pl. a kollektív jogok elismerése, a „kisebbség” fogalmának meghatározása vagy akár az anyaállamok részéről a határaikon kívül élő nemzettársaiknak nyújtott támogatások kérdései nemcsak az államok között, de a szakirodalomban is sok vita tárgyát képezik. Mindennek dacára, a meglévő nemzetközi okmányok elég világos elméleti alapokat fogalmaznak meg arról, hogy egy államnak milyen elveket kell követnie a kisebbségekkel kapcsolatban. A kisebbségek jogait megfogalmazó nemzetközi dokumentumok általában hangsúlyozzák a jószomszédi kapcsolatok fontosságát, az államok területi szuverenitásának védelmét, és azonosítják a kisebbségi identitások megőrzése szempontjából fontos területeket.

Az Európa Tanács keretében a Velencei Bizottság (Joggal a Demokráciáért Bizottság), annak vizsgálatakor, hogy mennyire felelnek meg a nemzetközi jog alapelveinek a határokon kívül élő nemzettársak támogatását célzó nemzeti szabályozások, az alábbi következtetéseket fogalmazta meg: *„A nemzeti kisebbségek megfelelő és hatékony védelme, mint az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelmének egyik aspektusa, továbbá az európai stabilitás, demokrácia, biztonság és béke előmozdításában betöltött kiemelkedő fontossága számos esetben megerősítésre és hangsúlyozásra került. [...] Ennek fényében a kisebbségvédelem előtérbe kerülő új és eredeti formái, különösen az anyaállamok által alkalmazottak, kedvező trendet képviselnek, amennyiben hozzá tudnak járulni a kisebbségvédelem céljainak eléréséhez. [...] A Bizottság véleménye szerint az államoknak lehetősége van egyoldalú intézkedések fogantatására a nemzeti kisebbségeik védelme érdekében, függetle-*

²⁰ Vö. Gaetano Pentassuglia: The EU and the Protection of Minorities: The Case of Eastern Europe, *European Journal of International Law* Vol. 12, 2001, No. 1, 3–38.

nül attól, hogy azok a szomszédos országokban, vagy máshol élnek; ez az alábbi elvek tiszteletben tartásától függ: (a) az államok területi szuverenitása; (b) *pacta sunt servanda* [kötelezettségek jóhiszemű teljesítése]; (c) *baráti kapcsolatok az államok között*; (d) az emberi jogok és alapvető szabadságjogok tiszteletben tartása, különösen a hátrányos megkülönböztetés tilalma.”²¹

A kisebbségi jogok tekintetében az egyik legfontosabb kérdés, hogy milyen állami intézkedésekre van szükség a kisebbségek védelme érdekében. Amint azt a fent idézett jelentésében a Velencei Bizottság megfogalmazta, különösen kényes kérdés ez akkor, ha egy anyaállam nyújt kedvezményeket, és ad jogokat a nem a területén élő nemzettársai részére. A kisebbségek elismert jogai főként nyelvi és kulturális, valamint szociális és politikai jogokat ölelnek fel. A legtöbb nemzetközi okmány hangsúlyozza, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak védelmében az államnak tevékeny szerepet kell vállalnia, és ez többet jelent az alapvető emberi jogaik elismerésénél vagy akár a hátrányos megkülönböztetés tilalmának érvényesítésénél. Az államoknak hatékony intézkedésekkel kell biztosítaniuk belső jogrendjükben a kisebbségek különjogait, és ez akár a kisebbségekhez tartozó személyek pozitív megkülönböztetésében, megerősítő intézkedésekben (*‘affirmative actions’*) is megnyilvánulhat.²² Természetesen, a kisebbségek védelmében annak az államnak van elsődleges felelőssége, amelynek területén a kisebbség él; de igencsak vitatható, hogy milyen intézkedések elégségesek az állam részéről a kisebbségi jogok biztosítására. Még inkább vitatható – ahogy arra a Velencei Bizottság már idézett véleményében is rámutatott –, hogy milyen mértékig nyújthatnak védelmet vagy támogatást egy állam területén élő, állampolgársággal rendelkező kisebbségeiknek – egyértelműen csak identitásuk megőrzése érdekében – más államok, amelyeknek a kisebbséghez tartozó személyek nem állampolgárai. Az egyes országok nagyon eltérő gyakorlatokat folytatnak ezen a téren, és sokféle modellt alkalmaznak a más országok területén élő nemzettársaik, valamint az anyaország közötti kapcsolatok intézményi-jogi szabályozásában. Ebben a kérdésben a magyar kedvezménytörvény elfogadásakor a normák értelmezése került előtérbe: Magyarország és Románia, Szlovákia között semmilyen egyetértés nem volt arról, hogy milyen intézkedések lehetnek kölcsönösen vagy akár a nemzetközi jogi elvek alapján elfogadhatóak az anyaország és a másik országban élő nemzettársai közötti kapcsolatok szabályozására. A szomszédos országok véleményét leginkább belpolitikai hagyományaik, aktuálpolitikai megfontolásaik és saját hasonló gyakorlatuk befolyásolta a magyarországi státustörvény értelmezésében.

²¹ Joggal a Demokráciáért Bizottság (Velencei Bizottság) jelentése „A nemzeti kisebbségek számára az anyaállamok által biztosított kedvezményes bánásmódról”, jóváhagyta a Velencei Bizottság 48. Plenáris Ülése (Velence, 2001. október 19–20.), D. rész.

²² Vö.: Az ET Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezménye, 4. cikk (3) bek. (ETS 157).

Hasonló módon, a vonatkozó nemzetközi jogi normák jelentősen eltérő értelmezése volt meghatározó abban is, ahogy a törvényt az EU-csatlakozás feltételeinek teljesítésében értékelték a felek. A keleti bővítés folyamata rávilágított arra, hogy a kisebbségvédelem értelmezésében jelentős különbségek adódhatnak a tagjelölt állam és az EU képviselőinek véleménye között, különösen a kisebbségi jogi normák megítélésében:²³ látványos példát ad erre az Európai Bizottság és a magyar kormány közötti véleménykülönbség a magyar kedvezménytörvény értelmezésére vonatkozóan.

Éppen azért, mert a kisebbségi jogok nemzetközi standardjainak természete vitatott, a legelső felmerülő kérdés, hogy vajon az Európai Bizottság a kedvezménytörvényt kisebbségvédelmi intézkedésnek tekintette-e egyáltalán. Láthatóan, ahogy azt a Velencei Bizottság fent idézett jelentése is megmutatta, jogi szempontból a más országokban élő nemzettársakat támogató belső jogi szabályozás a kisebbségvédelem hatékony eszköze lehet. Ez az álláspont tükröződik az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének (1335)2003. számú – a magyar kedvezménytörvényről folytatott heves politikai viták után elfogadott – határozatában, amely kimondta: „A Parlamenti Közgyűlés, elvben, üdvözli az anyaállamok részéről a [más országban élő] nemzettársaiknak azért nyújtott támogatásokat, hogy ezek a nemzettársak megőrizték kulturális, nyelvi és etnikai identitásukat. Mindazonáltal a Közgyűlés alá kívánja húzni, hogy az ilyen anyaállamoknak óvatosnak kell lenniük, hogy az adott támogatás formája és tartalma azoknak az államoknak is elfogadható legyen, amelyeknek a nemzettársi közösség tagjai állampolgárai, és akikre a Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény (ETS. 157) alapvető szabályai alkalmazhatóak.”²⁴

Ezek az idézetek nagyon fontos képet adnak nekünk mind a kisebbségvédelem értelméről általában, mind különösen az anyaállamok kisebbségvédelmi szerepéről: amíg a Velencei Bizottság jelentése világosan hangsúlyozta az emberi jogok védelme és a biztonsági érdekek kölcsönhatását a kisebbségek védelme során, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése és az EBESZ Kisebbségi Főbiztosa is inkább az egyoldalú anyaországi intézkedések lehetséges politikai és biztonságpolitikai veszélyeinek súlyára hívták fel a figyelmet. A Velencei Bizottság jogi elemzése nem kérdőjelezi meg az ilyen kedvezménytörvények elsődleges célját, azaz azt, hogy az ilyen belső jogi eszközök elsősorban az egyes kisebbségi csoportok védelmének javítását kívánják szolgálni. Más megközelítést alkalmazva, az EBESZ Kisebbségi Főbiztosa sokkal inkább az ilyen jogi szabályozás destabilizáló ereje miatti aggodalmainak adott hangot, tekintet nélkül arra, hogy a kisebbségek életében milyen kedvező hatásai lehetnek egy ilyen jogszabálynak. A Kisebbségi Főbiztos első állásfoglalása ebben a témában az alábbi-

²³ Lásd Antje Wiener – Guido Schwellnus: Contested norms in the process of EU enlargement: non-discrimination and minority rights. Constitutional WEB Papers, 2/2004.

²⁴ Council of Europe Parliamentary Assembly Resolution 1335 (2003): Preferential Treatment of National Minorities by the Kin-state: The Case of the Hungarian Law on Hungarians Living in Neighbouring Countries ('Magyars') of 19 June 2001. 25 June 2003.

akat emelte ki: „A múlt tanulságai nyomatékositották, hogy szükség van a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartására, hogy szabadon fejlessék ki, őrizzék meg és fejlessék kulturális, nyelvi vagy vallási identitásukat, minden asszimilációs kísérlettől mentesen. Identitása megőrzése mellett, egy kisebbségnek az Államon belül, másokkal harmóniában kell integrálódnia a nagyobb társadalomba. Ez alapvetően szükséges a nemzetközi békéhez, biztonsághoz és jóléthez. A kisebbségi jogok védelme annak az Államnak a kötelessége, ahol a kisebbség él. A történelem azt mutatja, hogy ha az Államok egyoldalú lépéseket tesznek a nemzeti rokonság alapján a joghatóságukon kívül élő nemzeti kisebbségek védelmében, akkor ez néha feszültséghez, sűrűlódásokhoz, sőt, akár erőszakos konfliktushoz is vezethet.”²⁵

A Főbiztos állásfoglalása – a magyar kedvezménytörvény említése nélkül – világossá tette, hogy a más országokban élő nemzettársakat támogató egyoldalú intézkedések, még ha legitimek és jogszerűek is, politikailag kockázatosak, veszélyesek lehetnek. Ezek az állásfoglalások jól mutatják, hogy a kisebbségi jogok védelmének értelmezése ritkán épül pusztán jogi megfontolásokra: a biztonság és stabilitás melletti politikai érvek nagyon gyakran összekapcsolódnak az egyetemes emberi jogok – beleértve a kisebbségek jogainak védelmét – melletti jogi érvekkel. Ugyanakkor, ez a két megközelítés nehezen békíthető össze. Az egyetemes emberi jogok védelme – beleértve a kisebbségek jogait is –, vagy valóban egyetemes – és csak jogilag pontosan behatárolható esetekben korlátozható –, vagy politikai szempontok időnként felülírhatják az „egyetemességet”, és így az emberi jogok mindenkit megillető biztosításának elvét is.²⁶

Érdemes tehát megnézni, hogy milyen érveket és értelmezéseket tartott elfogadhatónak az Európai Bizottság ebben a kérdésben, hogy miként értékelte a csatlakozási feltételek teljesítésének keretében a magyar kedvezménytörvényt, és hogy milyen megközelítésben vizsgálta annak összhangját a közösségi joggal.

²⁵ Sovereignty, responsibility, and national minorities – Rolf Ekéus, EBESZ kisebbségi főbiztos 2001. október 26-i állásfoglalása. Ugyanez a biztonságpolitikai aggodalom jelenik meg a Főbiztos által 2008-ban Nemzeti kisebbségek az államközi kapcsolatokban – más néven ún. bolzanói ajánlások – címmel kiadott közleményben is. Knut Vollabeak talán még Ekéusnál is jobban a kisebbségi jogok védelme elé helyezi a biztonságpolitikai kockázatokat az anyaállami politikák és támogatások megítélésében. A Bolzanói Ajánlások megjelent magyarul is, lásd Szarka László – Vizi Balázs – Tóth Nándor – Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): *Etnopolitikai modellek a gyakorlatban* (Budapest, Gondolat, 2009). Lásd még Solymosi Judit: Az EBESZ bolzanói ajánlásairól, *Barátság* XVI. évf. 2009. 2. sz. 6022–6023; Vizi Balázs: Biztonságpolitikai érdekek és kisebbségvédelem a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos bozeni ajánlásaiban, in Szarka László – Vizi Balázs – Tóth Nándor – Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): *Etnopolitikai modellek a gyakorlatban* (Budapest, Gondolat, 2009), 261–274.

²⁶ Erre a problémára világít rá Majtényi Balázs: Utilitarianism in Minority Protection?, in Zoltán Kántor – Osamu Ieda – Iván Halász – Balázs Vizi – Balázs Majtényi – Stephen Deets (eds.): *Beyond Sovereignty: From Status Law to Transnational Citizenship?* Series of Slavic Eurasian Studies (Sapporo, Slavic Research Center, Hokkaido University, 2006), 3–16.

2. A csatlakozási feltételek és a kisebbségi jogok védelme

A csatlakozási tárgyalások 1998-as megkezdése előtt az Európai Unió a bővítési folyamatot, és így a kelet-közép-európai államokban élő kisebbségek helyzetének megfigyelését is, külpolitikai stratégiája keretében kezelte. Ez a stratégia, amely a közép- és kelet-európai államok közötti kétoldalú, illetve regionális politikai együttműködéseket támogatta, nem volt alkalmas arra, hogy az EU-tagállamok vagy az EU intézményei érdemben vizsgáljanak bizonyos kisebbségi jogi szabályozásokat. Az előcsatlakozási időszakban, amikor a bővítés és a kisebbségi problémák is a közös kül- és biztonságpolitika égisze alá tartoztak, az EU álláspontjának meghatározása széles politikai konszenzust kívánt a tagállamok között, ami – tekintettel a tagállamok rendkívül eltérő kisebbségvédelmi szabályozására és gyakorlatára – nem vetette fel a tagjelölt országokban elfogadott jogszabályok jogi elemzésének igényét.

Az Európai Unióban a közép- és kelet-európai országokban élő kisebbségek jogainak védelmének vizsgálata akkor merült fel, amikor a Bizottság bemutatta az „Agenda 2000”-t és a tagságért folyamodó államokat értékelő véleményeit.²⁷ A kérdés az volt, hogy hogyan lehet mérni a csatlakozási feltételek teljesítését a kisebbségvédelem területén, anélkül, hogy a kérdésben közös kötelezettségvállalások vagy akár egységes álláspontok lennének a tagállamok között. Az „Agenda 2000”²⁸ a korábbi uniós retorikához képest új megközelítést jelentett, mivel a kisebbségi jogok és az egyes kisebbségek tényleges helyzetét, valamint jogi védelmének eszközeit is figyelembe vette. A dokumentum kiemelte, hogy „a megoldatlan kisebbségi problémák a demokratikus stabilitást is érinthetik, vagy a szomszédos államok között vitákhoz vezethetnek. Ezért tehát az Unió és a tagságot kérő államok érdeke, hogy ebben az összefüggésben meglévő minden lehetőség kiaknázásával elérjék, hogy a kisebbségi népességek integrációjának folyamata kielégítő legyen még a csatlakozási folyamat lezárása előtt.” Ezenfelül a dokumentum felhívta a figyelmet „az Európa Tanács keretében elfogadott, a nemzeti kisebbségek védelmét szabályozó számos dokumentumra, így különösen a Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményre és az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése által 1993-ban elfogadott 1201-es ajánlásra”. Ugyanakkor, az Európai Bizottság nem vállalkozott arra, hogy akár ezeknek a nemzetközi standardoknak az elfogadását, akár a megvalósítását közvetlenül ellenőrizze. Már ekkor egyértelművé vált, hogy a Bizottság nem vállalja fel a nemzetközi kisebbségvédelmi standardok értelmezésének (vagy átértelmezésének) terhet, például a közösségi jog fényében vagy akár a csatlakozásra váró országokban ezzel kapcsolatban felmerülő nézeteltérések

²⁷ Commission Opinion on Hungary's Application for Membership of the European Union. 1997. DOC/97/13.

²⁸ Commission of the European Communities: *Agenda 2000: For a Stronger and Wider Union* (Luxemburg, OPOEC, 1997).

kezelésére vonatkozóan. Ezért, tekintettel arra, hogy a közösségi jog nem foglalkozik a kisebbségek jogaival, ez a megengedő hozzáállás a Bizottság részéről azt sugallta, hogy a tagjelölt államok viszonylag szabad kezet kaphatnak a „kisebbségek védelmének” mint politikai csatlakozási feltétel teljesítésének az értelmezésében. Ugyanakkor az is kiderült, hogy a Bizottság nagy hangsúlyt fektet a hátrányos megkülönböztetés tilalmának alkalmazására és a kisebbségek társadalmi integrációjára.²⁹

A csatlakozási folyamat során az Európai Unió megnyilatkozásainak komoly politikai presztízse és nagy visszhangja volt a tagjelölt államokban. Az évenként kiadott, a tagjelöltek előrehaladásáról szóló országjelentéseket nagy érdeklődéssel várták a tagjelölt államokban, és igen jelentős sajtóvisszhangja volt az azokban megfogalmazott véleményeknek. Az éves országjelentésekre úgy tekintettek, mint a tagjelölt ország általános politikai helyzetének, a csatlakozás felé vezető úton megtett előrelépésének értékelésére. Emiatt az országjelentéseket készítő Bizottság különösen ügyelt arra, hogy az országjelentések kiegyensúlyozottak legyenek, és elég nyilvánvaló volt, hogy olyan vitás kérdésekben, mint a kisebbségek védelme, a Bizottság nem fog hátrózott álláspontot megfogalmazni.³⁰

A csatlakozás politikai feltételeinek értékelésével a Bizottságnak valójában nem az volt a feladata, hogy alapos jogi véleményt fogalmazzon meg, hanem sokkal inkább az, hogy politikai értékelést adjon arról, hogy egyes jogszabályok és politikák mennyire elfogadhatóak a kisebbségek védelme szempontjából. Következésképpen nem meglepő, hogy a Bizottságnak az országjelentésekben megfogalmazott véleményeiben sokkal erősebb volt a kisebbségi lakosság integrációjának és a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem erősítésének kérdése, mint a kisebbségek jogi védelmének javításáé a tagjelölt államokban. A Bizottság sokkal inkább a hátrányos megkülönböztetés tilalmára és a kisebbségi problémák konfliktusgerjesztő hatásaira hívta fel a figyelmet, semmint hogy az egyes kisebbségi jogok konkrét érvényesülését vizsgálta volna.

Egyes jogszabályokat kizárólag abból a szempontból vizsgálta a Bizottság, hogy azok mennyire felelnek meg a közösségi jogi rendelkezéseknek. Ez az oka, hogy a magyar törvényalkotó beillesztett egy külön hivatkozást a státustörvény záró rendelkezései közé a törvény és a közösségi jog közötti harmónia megteremtéséről a csatlakozásig. Valójában az Európai Bizottság képviselői kifejezetten csak a Szlovákia és Románia részéről megfogalmazott politikai jellegű ellenvetésekkel foglalkoztak a törvénnyel kapcsolatos első nyilatkozataikban; jogi aggályokat nem foglalmaztak meg. Az Európai Bizottság bővítési főigazgatója, Eneko Landaburu például 2001. jú-

²⁹ James Hughes – Gwendolyn Sasse: ‘Monitoring the Monitors: EU Enlargement Conditionality and Minority Protection in the CEECs’, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 2003, No. 1, 1–38.

³⁰ Az Európai Bizottság Bővítési Igazgatósága egyik vezető tisztviselőjének személyes közlése. 2003. augusztus 3.

nius 29-én úgy nyilatkozott, hogy a törvény, „úgy tűnik, összhangban van az EU szabályokkal”, és azt hangsúlyozta, hogy „nagyon fontos, hogy Magyarország és szomszédjai bilaterális keretek között normális diplomáciai lépéseket tegyenek problémáik megoldására.” Azt szorgalmazta, hogy Magyarország még a törvény tervezett 2002. január 1-jei hatályba lépése előtt érjen el kétoldalú megállapodásokat Romániával és Szlovákiával a törvény alkalmazásáról.³¹ Günther Verheugen, a Bizottság bővítésért felelős tagja ugyanebben az időszakban, egy luxemburgi sajtótájékoztatóján kijelentette, hogy bár a Bizottság még nem fejezte be a státustörvény elemzését, de úgy tűnik, hogy az teljesen összhangban van a Magyarország és az EU között megkötött (a két fél kapcsolatait a csatlakozási időszakban jogilag rendező) társulási megállapodással.³² Érdemes megfigyelni, hogy ebben az időszakban az a tény, hogy a törvény hatálya alól kimaradtak az ausztriai magyarok, nem sok érdeklődést váltott ki a Bizottság részéről. Pedig Szlovákia és Románia legnyomósabb érve a státustörvénnyel szemben éppen az volt, hogy az nem terjed ki a Magyarország egyetlen EU-tag szomszédjában élő magyarokra, tehát a törvény feltételezhetően nem alkalmazható az uniós tagság feltételei mellett, azaz valószínűleg a közösségi jogba ütköző rendelkezéseket tartalmazhat.

Ebben az időszakban – a törvény elfogadásának időpontja körül – a Bizottság a magyar státustörvény értékelésében mindenekelőtt csak formai elemeket vizsgált: egyszerűen jogi szabályozásnak tekintette, amelynek sem Magyarország kétoldalú kapcsolataira, sem Magyarország uniós csatlakozására nincsen jelentős hatása; a törvény esetleges extraterritoriális hatályának kérdése nem merült fel.³³ Mindazonáltal, 2001 végére a Bizottság álláspontja árnyaltabb lett: a 2001 végén közzétett országjelentésben ugyan elismerte a Bizottság, hogy a törvény célja a kisebbségek védelme (és a jelentésben e címszó alatt is tárgyalta azt),³⁴ de néhány oldallal később már az *acquis*-val való összehangolására hívta fel a figyelmet, különösen a közösségi jog migrációra³⁵ és a hátrányos megkülönböztetés tilalmára³⁶ vonatkozó rendelkezéseinek fényében. Ám ezeket a megjegyzéseket már nem a kisebbségek védelméről szóló, hanem a „Közös kül- és biztonságpolitikáról” szóló fejezetbe illesztették, azzal a felhívással együtt, hogy a törvény alkalmazásáról Romániával és Szlovákiával kétoldalú egyeztetésekre van szükség. Továbbá, az Európai Unió Bizottsága a Velencei Bizottság jelentése alapján arra jutott, hogy „a törvény egyes rendelkezései, úgy tűnik, elmentések a kisebbségek védelmére vonatkozó, uralkodó standardokkal”.³⁷

³¹ Lásd: *RFE/RL Newslines*, 2 July 2001.

³² M. Lengyel László: Verheugen: a státustörvény EU-konform, *Népszabadság*, 2001. június 26.

³³ A szerző által készített interjúk a Bizottság bővítési főigazgatóságának tisztviselőivel, 2003. június 3–5.

³⁴ European Commission, *Regular Report on Hungary's Progress towards Accession*, Brussels, 13. 11. 2001. (SEC)2001/1748, 22.

³⁵ *Uo.* 86.

³⁶ *Uo.* 91.

³⁷ *Uo.*

A 2001-es országjelentésben megfogalmazott (és a 2002-es országjelentésben megismételt) következtetések látható elmozdulást jelentenek a Bizottság képviselői által megfogalmazott korábbi állásponthoz képest: amíg a magyar parlamentet a törvény elfogadásában egyértelműen a törvény hatálya alá tartozó kisebbségek, azaz a határon túli magyarok védelmének javítása vezérelte, addig a Bizottságot inkább a nemzetközi politikai viták aggasztották. Ezt tükrözi az is, hogy a törvénnyel kapcsolatban a Bizottság mind a jogi, mind a politikai ajánlásait az országjelentés „Biztonságpolitika” c. alfejezetében fogalmazta meg. Ezzel kapcsolatban a legjelentősebb gond talán az volt, hogy a törvény jellegének és hatásainak megítélésében két egymástól jelentősen eltérő vélemény ütközött össze a magyar kormány és a Bizottság egyeztetései során. Magyarország láthatóan nem volt képes saját érvrendszerét a bizottsági tisztviselőkkel szemben meggyőzően érvényesíteni. Amíg a magyar kormány számára a törvény az érintett magyar kisebbségek jogi védelmére tett legitim intézkedés volt, amellyel kapcsolatban pusztán jogtechnikai kérdések merülhetnek fel a közösségi jogharmonizáció keretében; addig a Bizottság mindenekelőtt biztonságpolitikai – és a jószomszédi kapcsolatokat veszélyeztető – törekvésként értékelte azt. Annak megértéséhez, hogy a magyar fél miért nem volt képes „meggyőzni” a Bizottságot a törvény elsődlegesen kisebbségvédelmi jellegéről, röviden érdemes áttekinteni a Bizottságnak a csatlakozási folyamatban alkalmazott ellenőrző-, azaz monitoringeljárását.

3. A bizottsági monitoringeljárás és a státustörvény elemzése

A Bizottság monitoringeljárásának elemzése rávilágít arra, hogy a politikusok és bizottsági tisztviselők kisebbségi ügyekben vallott felfogása és azok a célok, amelyeket az EU a politikai csatlakozási feltételekkel szeretett volna elérni, különösen nehézzé tették, hogy az országjelentésekben következetes bizottsági álláspont jelenjen meg. Az EU eltökélt volt arra vonatkozóan, hogy a tagjelölt államok közötti politikai jellegű (és ebbe a kisebbségi ügyek is beletartoznak) konfliktusok esélyét csökkentse. Következésképpen, a csatlakozás politikai feltételeinek vizsgálatában a Bizottság a jogi kérdésekben nagyon szigorúan csak a közösségi joggal való összhang vizsgálatára szorítkozott. Így – éppen a lehetséges konfliktusok elkerülésének célja miatt – a Bizottságtól nehezen lehetett volna elvárni, hogy a kormányok és a kisebbségek között – vagy éppen a tagjelölt országok kormányai között – folyó vitákban valamelyik fél mellett foglaljon állást.³⁸

Ezen felül a Bizottság a politikai kritériumok tekintetében, így a kisebbségek védelme tekintetében is, számos külső szereplőt vont be a monitoringeljárásba; minde-

³⁸ A szerző által készített interjúk a Bizottság bővítési főigazgatóságának tisztviselőivel, 2003. június 3–5.

nekelőtt szorosan együttműködött és konzultált az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezménye Titkárságával és az EBESZ Kisebbségi Főbiztosával, valamint jelentős civil szervezetekkel is. A Bizottság fő célja az volt, hogy politikai kérdésekben, így a kisebbségi kérdésekben is, kiegyensúlyozott és mérték-tartó véleményt fogalmazzon meg, nehogy olyan komoly konfliktusok alakuljanak ki a tagjelölt államok között, amelyek akár a csatlakozási folyamatot is megakaszthatnák.

Ebben a tekintetben a bizottsági tisztviselők, saját releváns uniós tapasztalatok hiányában, elemzéseiket egy sor külső és belső forrásra támaszkodva készítették el. Ez egyúttal azt is jelentette, hogy a Bizottság nem látta feladatának egyes jogszabályok gyakorlati alkalmazásának vizsgálatát, hanem sokkal inkább a tagjelölt államokban elfogadott politikák és jogszabályok általános politikai következményeit, illetve nagy vonalakban a közösségi joggal való összhangját értékelte. A magyar státustörvény esetében a Bizottság a törvényt először a közösségi szabályok fényében elemezte, de más nemzetközi intézmények (így az EBESZ Kisebbségi Főbiztosa és a Velencei Bizottság) véleményeire is támaszkodott, valamint értékelte a Magyarország szomszédjaitól kapott információkat. Ebben a tekintetben a Bizottság a törvény politikai értékelésében minden, a vitában felmerült érvelést egyenlő súllyal vett figyelembe. Mivel a Bizottság elsősorban abban volt érdekelt, hogy kiegyensúlyozott véleményt fogalmazzon meg, és elkerülje a vitatott kérdésekben az állásfoglalást, egy elég „konzervatív” jogi álláspontot fogalmazott meg a kérdést illetően. A szlovák és a román kormányok részéről megfogalmazott tiltakozásokra válaszolva, felszólította Magyarországot, hogy „az egyetértés megteremtése érdekében szomszédjaival rendszeresen konzultáljon”,³⁹ de érdemben nem vizsgálta a törvény eredeti célkitűzését és azt, hogy az vajon megfelelő eszköz-e a célzott kisebbségi csoportok, a határon túli magyarok helyzetének javításában.

Bár a Bizottság politikai és jogi ellenvetéseket egyaránt megfogalmazott a státustörvénnyel szemben, a politikai értékelés túlsúlya rányomta bélyegét a jogi szempontokra.

4. A kedvezménytörvény és a közösségi jog

A 2001-es országjelentés egyszerűen kimondta, hogy jogi szempontból a törvény „jelenleg nincs összhangban a Szerződésben (6., 7., 12. és 13. cikkelyek) lefektetett hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvével”. Bizonyos területeken, így például a törvény azon rendelkezései tekintetében, amelyek a munkaerőpiacon könnyítéseket adnak a szomszédos országokban élő magyaroknak, valóban releváns lehet a diszk-

³⁹ European Commission: Regular Report on Hungary's Progress Towards Accession 2001, 91.

rimináció kérdése,⁴⁰ de egy ilyen általános megfogalmazás akkor is nehezen indokolható. Az Európai Unióról szóló szerződés itt hivatkozott cikkelyei az EU-tagállamok állampolgárai közötti egyenlő bánásmódhoz és az (egyebek között etnikai vagy nemzeti származáson alapuló) hátrányos megkülönböztetés tilalmához kapcsolódnak. Bár a 2001-es országjelentés nem pontosította, hogy a státustörvény mely cikkelyei sértenék különösen az *acquis*-t, Verheugen bővítésért felelős biztos egy Medgyessy Péter miniszterelnöknek írt levelében az összes olyan kedvezményt felsorolta, amit „etnikai alapon” nyújt a törvény.⁴¹ A Verheugen biztos levelében és a 2001-es bizottsági országjelentésben felsorakoztatott érvek azonban figyelmen kívül hagyják a fent említett – a Velencei Bizottság jelentésében is tükröződő –, a nemzetközi jogban meglévő, megengedőbb álláspontot, akárcsak egyes „rég” tagállamok létező gyakorlatait (pl. Ausztria, Olaszország és Németország hasonló törvényi szabályozásait), de nem veszik figyelembe az Európai Unión belüli változásokat sem, amelyek a hátrányos megkülönböztetés elleni fellépés és a kisebbségvédelem kapcsolatát tisztázzák. Az Európai Bíróság, a nemzetközi jogban meglévő rendelkezésekkel összhangban, az ún. Bickel/Franz-esetben hozott ítéletében kimondta, hogy egy állam viselkedésében „természetesen egy kisebbség védelme legitim cél lehet”;⁴² bár nyilvánvalóan feltételezhető, hogy a Bíróság nem az egyén és az állam közötti állampolgársági köteléktől függetlenül kívánta elismerni ezt a legitim célt – de ez már sokkal inkább a szuverenitás problémakörébe tartozik, semmint a hátrányos megkülönböztetésébe. Hasonló módon, a 2000 júniusában elfogadott ún. Faji Irányelv⁴³ szigorúan tiltja a faji vagy etnikai alapon történő hátrányos megkülönböztetést, de ugyanakkor támogatja a pozitív diszkriminációt, amikor kimondja, hogy „az egyenlő bánásmód elve nem akadályoz meg egyetlen tagállamot sem olyan különleges intézkedések fenntartásában és elfogadásában, amelyek a faji vagy etnikai származásból adódó hátrányok kiküszöbölésére és ellensúlyozására irányulnak” (5. cikk). Mindennek fényében azt, hogy egy anyaállam biztosíthat-e jogokat, kedvezményeket más országokban élő nemzettársainak, a közösségi jog nem *a priori* tiltja, hanem egyszerűen csak az *acquis* nem ad erre választ. Valójában ezek voltak a magyar kormány főbb érvei is a Bizottsággal szemben.

⁴⁰ Marten Breuer: The Act on Hungarians Living in Neighbouring Countries Challenging Hungary's Obligations under Public International Law and European Community law, *ZEuS Zeitschrift für Europarechtliche Studien*, 2002/2, 270–279.

⁴¹ Günter Verheugen bővítési biztos levele Medgyessy Péter miniszterelnöknek, 2002. december 5. A levelet közli Osamu Ieda – Zoltán Kántor – Iván Halász – Balázs Vizi – Balázs Majtényi (eds.): *The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection*, Series of Slavic Eurasian Studies (Sapporo, Hokkaido University, Slavic Research Center, 2004), 585–587.

⁴² 1998. november 24-i ítélet, C-274/96. A jogesetről lásd még Bruno de Witte: Free movement of Persons and Language Legislation of the Member States of the EU, *Academia*, 1999, No. 18, 1.

⁴³ Az Európai Unió Tanácsának 2000/43/EC számú irányelve a faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének megvalósításáról.

Sem az Európai Bizottság, sem az Európai Parlament Jogi Szolgálatát nem osztotta azonban a fenti álláspontot. A Jogi Szolgálat 2001 októberében kiadott véleménye⁴⁴ jogi szempontból amellel érvelt, hogy a státustörvény etnikai alapon nyújtott kedvezményei és támogató rendelkezései diszkriminatívak, mivel – feltételezve, hogy a sikeres csatlakozás után is hatályban maradnak – az EU-tagállamok állampolgárai között etnikai alapon tesznek különbséget. Ennek értelmében a törvény intézkedéseit EU-tagállamokban nem lehet alkalmazni, tekintet nélkül arra, hogy azok kulturális tevékenységek, az oktatás (azaz, a kisebbségek identitásának megőrzése szempontjából elsőrendű területek) vagy gazdasági, szociális jogok támogatását szolgálják. Azt a tényt, hogy a törvényt kisebbségvédelmi eszközként alkották meg – és hogy a kulturális, oktatási támogatások minden kisebbségi közösség számára életbevágó jelentőségűek identitásuk megőrzésében – a Jogi Szolgálat alig vette figyelembe. A Velencei Bizottság jelentése (amelyre a 2001-es országjelentés is hivatkozik) egyértelművé tette, hogy az anyaállam részéről kulturális és oktatási téren nyújtott támogatások vagy kedvezmények egyoldalú intézkedéseként is összhangban lehetnek a nemzetközi szokásjoggal, anélkül, hogy más állam területi szuverenitását sértenék.⁴⁵ Továbbá, amíg a munkaerőpiacon nyújtott kedvezmények valóban sérthetik a közösségi jog bizonyos rendelkezéseit, a szinte kizárólagos tagállami hatáskörbe tartozó területeken, mint az oktatás és a kultúra, a közösségi jog értelmében vett diszkrimináció csak erőltetetten értelmezhető. Ezeken a területeken a tagállamok saját politikáik keretében szabadon alakíthatják ki preferenciáikat, akár a határaikon kívüli tevékenységek támogatásában is.⁴⁶

A Bizottság bővítési főigazgatóságán dolgozó tisztviselők a velük folytatott interjúk során két fontos elemet hangsúlyoztak: először is aggodalomra adott okot a törvény alkalmazásának földrajzi korlátozása (a törvény csak az 1. §-ban felsorolt szomszédos államokra terjed ki, azaz Ausztria kivételével a történelmi Magyarország utódállamaira), illetve a „magyarigazolvány” (a személyi igazolványhoz hasonló alakja, a

⁴⁴ RP/AC/ab SJ(01) D/32439.

⁴⁵ „Ha létezik nemzetközi szokásjog a fent felsorolt területeken, úgy az állampolgárság szerinti ország egyetértése feltételezhető, és az anyaállamok ennek fényében egyoldalú adminisztratív és törvényhozási intézkedéseket hozhatnak. Továbbá, ha az anyaállam egyoldalú intézkedéseket tesz az adott lakóhely szerinti államban élő nemzeti kisebbségével való kedvezményes bánásmód érdekében, az utóbbi állam később feltételezheti, hogy az anyaállam egyetért hasonló intézkedések megtételével az állampolgárai vonatkozásában.” – Joggal a Demokráciáért Bizottság (Velencei Bizottság) jelentése „A nemzeti kisebbségek számára az anyaállamok által biztosított kedvezményes bánásmódról”, jóváhagyta a Velencei Bizottság 48. Plenáris Ülése (Velence, 2001. október 19–20.), D. rész 1. bek.

⁴⁶ Természetesen az így nyújtott támogatás formája problematikus lehet, azaz nehezen képzelhető el, hogy egyéni jogként biztosítsanak kedvezményeket egy etnikai vagy kisebbségi csoport tagjainak; inkább – ahogy ez a magyar státustörvény módosításában is egyértelmű lett – bizonyos kulturális, oktatási tevékenységeket, intézményeket lehet aggályok nélkül támogatni (lásd: 2003. évi LVII. tv.). De ez még mindig nem közösségi jogi, hanem inkább értelmezési kérdés: mivel sérül a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elve?

civil szervezetek bevonása a dokumentum kiadásába stb.) miatti tiltakozások azt sugallták, hogy a törvény nemcsak egy új kisebbségvédelmi eszköz, hanem valamilyen más, rejtett politikai-jogi célja is lehet; másodszor, a Bizottságnak nem az volt a feladata, hogy pontos jogi elemzést végezzenek a nemzetközi jogi normák fényében, hanem az, hogy az összes felmerülő politikai és jogi kérdést megvizsgálják a törvény-nyel kapcsolatban, egyenlőképpen figyelembe véve a magyar kormány és a szomszédos országok álláspontját.

Ez a megközelítés vezetett el a státustörvény kapcsán felmerült normák és elvek értelmezése körül kialakult vitához.

5. Politikai szempontok

Azon túl, hogy a Bizottság már a 2001-es és 2002-es országjelentések kül- és biztonságpolitikáról szóló fejezetében is megfogalmazta politikai aggályait a kedvezménytörvénnyel kapcsolatban, Verheugen bővítési biztos Medgyessy Péter miniszterelnöknek írt levelében kifejezetten amiatt fejezte ki aggodalmait, hogy a státustörvény „politikai köteléket” teremt a kisebbségben élő magyarok és a magyar állam között, valamint területen kívüli hatálya van; noha – amint azt fentebb már megjegyeztük – önmagában az, hogy egy anyaállam a területén kívül élő nemzettársai részére nyújt támogatásokat vagy kedvezményeket, még nem sérti a nemzetközi jog és a közösségi jog elveit. Verheugen láthatóan vegyítette a politikai és a jogi értelmezéseket a kedvezménytörvény hatásainak értékelésekor a levelében. A Velencei Bizottság – itt is többször idézett – jelentésére hivatkozva Verheugen azzal érvelt, hogy a törvény elfogadhatatlan „politikai köteléket” teremt Magyarország és a szomszédos országokban élő magyar kisebbségek között, és a törvény hivatkozása az „egységes magyar nemzetre” a szomszédos államok szuverenitását és joghatóságát sérti.

De, amint azt a Velencei Bizottság egyik tagja megjegyezte, a Velencei Bizottság jelentése semmilyen politikai következtetést nem vont le; a mandátuma arra szól, hogy az európai államok meglévő gyakorlatát hasonlítsa össze a külföldön élő nemzettársaknak nyújtott anyaországi támogatások tekintetében.⁴⁷ A „nemzet” vagy „nemzethez tartozás” stb. kifejezéseket széles körben és számos összefüggésben használják, anélkül, hogy ezeknek a kifejezéseknek pontos jogi meghatározása lenne. Következésképpen, amit „politikai köteléknek” tartanak, nehezen volna jogi terminológiával értékelhető: hasonlóan a „nemzet” fogalmához, számos különböző értelmezése lehet

⁴⁷ László Sólyom: What Did the Venice Commission Actually Say?, in Osamu Ieda – Zoltán Kántor – Iván Halász – Balázs Vizi – Balázs Majtényi (eds.): *The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection*, Series of Slavic Eurasian Studies (Sapporo, Hokkaido University, Slavic Research Center, 2004), 365–370.

a fogalomnak a különböző nemzeti közösségekben, különböző államokban. A nemzeti identitás és az állami szuverenitás nem feltétlenül egymást fedő fogalmak: a nemzeti kisebbségek lényegükénél fogva nem vallják magukénak a többség – általában az állam kulturális identitásában is megjelenő – nemzeti identitását. A nemzeti hovatartozásnak esetükben semmi köze az állami szuverenitáshoz (ez különösen az angolban – és más indoeurópai nyelvekben – jelent értelmezési problémát, ahol a „nation” szó egyformán jelenthet nemzetet és államot): az egyén és az állam között az állampolgárság az elsődleges politikai és jogi kötelék, és nem a nemzeti identitás. Továbbá, különösen az európai integráció folyamatában, a „nemzet” szónak a jogi-politikai relevanciája is átalakulóban van.

Valójában a magyar kormány képviselőinek érvelése két gondolati szálát követett. Először is, az európai országok létező gyakorlatai alapján, amelyeket a Velencei Bizottság is elemzett, a magyar kisebbségek támogatásáról szóló törvény a magyar kormány legitim célját fejezi ki. Másodszor, a „nemzetek feletti” vagy „határokon átnyúló” kisebbségvédelem eszméje az európai integráció alapelveivel is összhangban áll, amennyiben az állampolgárság intézménye is változik az integráció keretei között, és már nem szükségszerűen az egyetlen kulturális-identitás kötelék az egyén és az állam között.⁴⁸

Politikai megközelítésben az is felmerült, hogy egy politikailag integrálódó Európában a nemzetállami szuverenitás is lényegesen átalakul. Az posztsoverén európai rend gondolata⁴⁹ elvezethet minket a megosztott szuverenitás eszméjének elfogadásáig, amit nemcsak vertikálisan (azaz az EU, a tagállamok és a régiók között megosztva), hanem horizontálisan is (azaz a közös integrációs célok – mint az emberi jogok védelme, a kulturális sokszínűség megőrzése – megvalósítása érdekében) értelmezhetünk, és ami tágíthatja az államok intézkedési lehetőségeit az előbb felsorolt közös célokra vonatkozóan. A kisebbségi jogok „nemzetközi szintre emelése” nem újdonság ma már, és ameddig az állami intézkedések egy hátrányt szenvedő csoport helyzetének javítását célozzák, a pozitív megkülönböztetés elvével összhangban, addig a közös európai célok megvalósításaként foghatjuk fel az ilyeneket.

Ebben az érvrendszerben arra is rá lehet mutatni, hogy – az állampolgársági kötelekektől függetlenül – a kisebbségi kérdések kezelése elvben nem idegen az európai integrációtól. A közösségi jog és az EU-n belüli kezdeményezések ugyancsak felkínálnak egy olyan normatív jellegű keretet, amelynek közvetlen hatása lehet az uniós polgárok helyzetére, így a kisebbségek helyzetére is, és ennek alapján a kisebbségi

⁴⁸ Az EU mellé akkreditált brüsszeli magyar állandó képviselő helyettes vezetőjével, Becsey Zsolttal készített interjú, 2003. augusztus 1.

⁴⁹ Micheal Keating: *Plurinational Democracy. Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era* (Oxford, Oxford University Press, 2001).

kérdések megítélésében is támpontot nyújthatna a bővítési folyamat során. Ez lényegében két területet érintene: a) a nemzeti kultúrák, nyelvek, hagyományok sokszínűségének tisztelete (azaz, ahogy az EU a kulturális, nyelvi és regionális politikáiban ezt a „sokszínűséget” megjeleníti), ahogy azt az EU működéséről szóló szerződés 167. cikke (korábban az EKSZ 151. cikke)⁵⁰ és az Alapjogi Charta 21. cikke is kimondja;⁵¹ valamint b) az emberi jogok védelme, különös hangsúllyal a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvére (lásd pl. a 2000/43/EK sz. Faji Irányelvet). Ennek fényében a külhoni kisebbségek oktatásának, kultúrájának anyaországi támogatása az európai integráció céljainak progresszív továbbgondolásaként is felfogható lenne.

Ez az érvelés viszont messze túlment azon, ami a Bizottság számára politikailag elfogadható volt. Ennek legfőbb oka abban rejlett, hogy az ilyen „kreatív” érvelés elfogadásával a Bizottságnak koncepcionálisan új megközelítést kellett volna kialakítania a kisebbségi ügyekkel kapcsolatban, miközben az Európai Tanácstól kapott megbízása pusztán a koppenhágai kritériumok, így a politikai kritériumok teljesítésének ellenőrzésére szolgált csak. Azt pedig a Bizottság tisztviselői nem tartották feladatuknak, hogy új „normatív” értelmezési keretet adjanak a meglévő közösségi jogi szabályoknak. Ebben a tekintetben a magyar kedvezménytörvény vizsgálatánál nem a kisebbségi szempontokat, hanem a hagyományosnak nevezhető állampolgárságú megközelítést vallotta magáénak a Bizottság.

6. Későbbi fejlemények

Az Európai Bizottság véleménye is nagy szerepet játszott abban, hogy a 2002-es kormányváltást követően az új parlament úgy módosította a státustörvényt, hogy abból – a kritika jogosságára tekintet nélkül – szinte teljesen kigyomlált minden korábban vitatott elemet.⁵² Ez a fordulat azt mutatta, hogy a Medgyessy-kormány nemcsak a formális jogharmonizációt tartotta szem előtt, hanem a politikai kritikákat (pl. a kulturális nemzet, nemzeti egység értelmezése) is magáévá tette. Ebben nyilván a korábbi Fidesz-kormánytól való politikai elhatárolódás szándéka is benne volt, ahogy a Szlovákiával, Romániával való kapcsolatok rendezésének célja is.

Az aktuálpolitikai következményeken kívül, a későbbi fejleményekből más tanulságokat is le lehet vonni. A 2004-ben a külhoni magyarok állampolgárságáról kezde-

⁵⁰ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, *Hivatalos Lap*, 2010/C 83/01, 2010. március 30.

⁵¹ Lásd például: EP Resolution on Regional and Lesser-Used Languages – enlargement and cultural diversity, adopted on 4 September 2003, P5_TA(2003)0372.

⁵² 2003. évi LVII. törvény.

ményezett népszavazás⁵³ azt mutatta, hogy a státustörvény nem tompíthatja az állampolgárság kiterjesztésének igényét. A népszavazás eredménytelen volt ugyan, de az kiderült, hogy a határokon kívül élő magyarok állampolgárságának ügye komoly mozgósító erőt jelent a magyarországi közvéleményben is. Ennek az igénynek tett eleget az állampolgárság megszerzését könnyítő 2010-es törvénymódosítás.

Ugyanakkor az állampolgárság kérdésének rendezése azt is jelentette, hogy a Magyarország és a szomszédos államokban élő magyar kisebbségek közötti kapcsolatot ismét a klasszikus nemzetállami keretben rendezték. Az az elképzelés, hogy a státustörvény – az európai integráció folyamatában – egy kísérlet lehet a nemzetállami logika meghaladására, láthatóan kudarcot vallott. Magyarország anyaállamként ezzel nem tudta újrafogalmazni szerepét az EU tágabb keretei között: a magyar kisebbségekkel való közjogi kapcsolat, a magyar kisebbségek támogatása főszabályként a hagyományos bilaterális kapcsolatrendszerben értelmezhető továbbra is. (Ezt tükrözte az is, ahogy az egyes országok a magyar állampolgársági törvény módosítására reagáltak.) Elméleti modellként tehát a státustörvény nem tudott új paradigmát felállítani a kisebbségek és anyaállamuk határokon átnyúló kapcsolataiban.

Másfelől az is tényyszerű következtetés lehet, hogy a törvény eredeti célját – azaz a magyar kisebbségi közösségek identitásának megőrzését – is csak mérsékelten tudta szolgálni, a migrációs és asszimilációs folyamatokra pedig nem tud érdemi hatást gyakorolni.

A státustörvény körül kialakult nemzetközi vita 2001 és 2003 között nagyon fontos koncepcionális kérdéseket vetett fel, amelyek a kisebbségek jogairól folytatott diskurzusra és az ehhez kapcsolódó jogi, politológiai kutatásokra is termékenyen hatottak.

⁵³ A népszavazás előzményeiről és háttéréről bőszeges anyagot található a Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Kisebbségkutató Intézetének honlapján, <http://www.kettosallampolgarsag.mtaki.hu/>

REGIONÁLIS, KISEBBSÉGI POLITIKAI MOZGALMAK ÉS AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ¹

Az utóbbi időkben egyre nagyobb figyelemmel kísérik a szakirodalomban az etnikai vagy etnoregionális politikai mozgalmak működését. Ez nem meglepő, hiszen 1989 után a szocialista uralmi rendszer alól függetlenné váló közép- és kelet-európai államok nagy részében a többségi nemzetépítés és a kisebbségi érdekérvényesítés igénye egyszerre jelentkezett az új, demokratikus politikai életben. Ennek eredményeként térségünk számos országában egyszerre jelentek meg a többségi nacionalista pártok, és ahol ehhez kellő közösségi erővel – és létszámmal – rendelkeztek, a kisebbségek etnikai pártjai. A nemzeti identitás politikai mozgósító ereje kivételes esetekben komoly politikai, sőt, akár fegyveres konfliktusok forrása is lett (pl. Jugoszlávia felbomlásában). Sokan kifejezetten a demokratikus átalakulás kísérőjelenségének tartják, hogy a nemzeti alapú politizálás ilyen komoly szerephez jutott az új közép- és kelet-európai demokráciák életében. Ahogyan Claus Offe fogalmazott: „*a kelet-európai átalakulási folyamat különlegessége és egyedisége abból ered, hogy alapvető szinten azt kell »el-dönteni«, hogy »mi« kik vagyunk, azaz dönteni kell az identitásról, az állampolgárságról, és a nemzetállam területi határaitól éppúgy, mint társadalmi vagy kulturális határaitól.*”² Ebben az összefüggésben a térség országainak politikai életében kialakult etnikai törésvonalak és politikai szervezetek helyzete valóban sajátos körülmények között alakult a rendszerváltás időszakában.³ Ezt tükrözte az is, hogy a demokratikus átmenet idején és ezzel együtt ezen országok európai integrációjának folyamatában a nemzetközi szervezetek kitüntető figyelemmel kísérték a térségbeli országokban a nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetét.

Az átmenet időszakát azonban ma már több szempontból befejezettnek tekintjük: a legtöbb közép- és kelet-európai országban kialakultak a többé-kevésbé sta-

¹ A tanulmány korábban megjelent: Szarka L. – Vizi B. – Majtényi B. – Kántor Z. (szerk.): *Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Közép- és Kelet-Európában* (Budapest, Gondolat, 2007) 324–335.

² Claus Offe: Capitalism by democratic design? Democratic theory facing the triple transition in East Central Europe, *Social Research* Vol. 58, 1991, No. 4. 869.

³ A témával foglalkozó könyvtárnyi szakirodalomból csak példaként: Janusz Bugajski: *Ethnic politics in East-ern Europe: a guide to nationality policies, organizations, and parties* (New York, Sharpe Armonk, 1993); Janusz Bugajski: *Political Parties of Eastern Europe. A Guide to Politics in the Post-Communist Era* (New York, M.E. Sharpe, 2002); Karl Cordell (ed.): *Ethnicity and Democratisation in the New Europe* (New York, Routledge, 1999); Levente Salat – Monica Robotin (eds.): *A New Balance: Democracy And Minorities In Post-Communist Europe* (Budapest, Local Government and Public Reform Initiative, 2002).

bil demokratikus intézmények és alkotmányos struktúrák, aminek egyik elismerése, hogy az európai demokráciák nemzetközi szervezeteiben a legtöbb érintett ország felvételt nyert. Az egykori szocialista táborba tartozó államok jelentős része vagy már csatlakozott az európai integráció magját jelentő Európai Unióhoz, vagy épp a csatlakozás felé vezető úton halad. Természetesen a demokrácia minősége és intézményei komoly kritikával szemlélhetőek ezekben az országokban, de elismertségük alapján a demokratikus átalakulásban sikeresek voltak. A demokratikus intézményrendszer stabilizálódása és az európai intézményekhez való csatlakozás feltételezhetően az etnopolitikai kereteket is átalakítja ezekben az országokban.

Az elmúlt évtizedben jelentős elemzések jelentek meg arról, hogyan formálhatja az európai integráció az etnopolitikai mozgalmak kilátásait. Bár az új és régi EU tagállamok entopolitikai mozgalmainak, pártjainak elemző összehasonlítása az európai integráció keretében még várat magára, azért a nyugat-európai tapasztalatok segíthetnek az elemzési keret kialakításában. Itt arra törekszünk, hogy átlátható formában megmutassuk azokat a kihívásokat és lehetőségeket, amelyek az Európai Unióban az etnoregionális vagy kisebbségi politikai mozgalmakat fogadják.

1. Kisebbségi és/vagy etnoregionális mozgalmak

Közép- és kelet-európai tapasztalatok alapján elmondható, hogy általában az identitás-politika nemcsak a nemzeti kisebbségek érdekérvényesítő összetartozásában vált fontossá, hanem a többségi pártok nemzetépítő stratégiáiban is megjelenik. Egyetérthetünk Brubakerrel abban, hogy a nemzeti alapú politizálás vagy a nacionalizmus „dinamikáját [különböző] politikai erők termelik ki”,⁴ és a demokratizálódó közép- és kelet-európai országokban az állam és a nemzet újraértelmezésében az identitás-politika kiemelkedő szerepet játszott.

Az etnikai vagy nemzeti identitás a hidegháborút követő időszakban nemcsak a korábban a szocialista táborba tartozó átmeneti országokban, de Európa stabil demokráciáiban is jelentős politikai mobilizációs alapot jelent. Más okokból, de a nyolcvanas évek vége óta Nyugat-Európában is az etnikai alapú politizálás szinte újra virágkorát éli, aminek talán legszembetűnőbb jelei a regionális etnikai pártok választási sikerei voltak. Mindebből jól érzékelhető, hogy a külső elnyomás (Közép- és Kelet-Európában a szovjet birodalom) megszűnése és egy fokozatosan integrálódó Európában a nagyobb külső biztonságérzet – és részben a gazdasági integráció miatti veszélyérzet – újra felszínre hozza az etnikai törésvonalakat a politikában.

⁴ Rogers Brubaker: *Nationalism Reframed – Nationhood and the national question in the New Europe* (Cambridge, Cambridge University Press, 1996), 17.

Az etnikai politikai mobilizáció alapja leegyszerűsítve a kisebbségi közösség identitásának védelmére épít általában az állammal szemben vagy az olyan globalizációs hatásokkal szemben, amelyek a nagyobb migráció vagy gazdasági kiszolgáltatottság miatt a közösség megőrzésére veszélyt jelenthetnek.⁵

Közép- és Kelet-Európában az etnikai politizálás modernkori megjelenése a kommunista diktatúrák bukásához és a demokratikus intézményrendszer kialakulásához köthető: ahogy a többségi nemzet birtokba vette és kialakította az új politikai rendszert, úgy azt saját nemzeti-kulturális képére is igyekezett alakítani. Ennek voltak jelei a nemzeti állam megteremtésére irányuló politikai törekvésekben, amelyek pl. az államnyelv vagy az államalkotó nemzet fogalmának kirekesztő értelmezésében vagy akár nyílt vagy burkolt asszimilációs politikákban öltöttek testet.⁶ A demokratikus átalakulás keretében némiképp a többségi politikai nacionalizmusra is reakcióként indultak el a kisebbségi politikai mozgalmak, amelyek lényegi jellemzője, hogy a közösség identitásának megőrzésére, erre építve etnikai-nemzeti képviselőket próbálnak ellátni. Bugajski felosztásában a kisebbségi politikai mozgalmak céljaik szerint öt fő csoportba oszthatók, ezek lehetnek: a) kulturális újraéledés; b) politikai autonómia; c) területi önrendelkezés; d) szeparatizmus és e) irredentizmus.⁷ Bugajski emellett külön kategóriákat állít fel a regionális és a többségi nacionalista politikai mozgalmak leírására is.

Mindenestre a közép-kelet-európai térségben a kisebbségi politika a nemzeti identitás köré szerveződik, az esetleges regionális érdekek vagy követelések a nemzeti célok mellett, annak alárendelten jelennek meg.

Ettől eltérően a jelentős etnikai politikai mozgalmak Nyugat-Európában általában szoros regionális kötődéssel rendelkeznek, és a regionális érdekek egyenrangú szerepet játszanak az esetleges kisebbségi nemzeti érdekek képviselésével. Müller-Rommel definíciója szerint etnoregionális pártok azok, „amelyek földrajzilag körülhatárolható, területileg koncentráltan, periférián élő kisebbségek törekvéseire épülnek, amelyek a nemzetállam működési rendjének vagy esetenként akár a demokratikus rendjének megváltoztatásával követelik kulturális identitásuk elismerését.”⁸

Nyugat-Európa régi EU-tagállamaiban Flandriától Katalóniáig számos régióban találkozhatunk olyan, sikeres etnoregionális mozgalmakkal, amelyek a demokrácia Sartori-féle értékelése szerint is a pártrendszer működésére érezhető hatással vannak, azaz választói bázisuk erejét, koalíciós képességüket vagy zsarolási potenciáljukat tekintve egyaránt jelentősnek mondhatóak.⁹

⁵ Vö.: Huri Türsan: Introduction – Ethnoregionalist parties as ethnic entrepreneurs, in Lieven De Winter – Huri Türsan (eds.): *Regionalist Parties in Western Europe* (London, Routledge, 1998).

⁶ Lásd még Jan Bugajski: *Political Parties of Eastern Europe. A Guide to Politics in the Post-Communist Era*, i.m.

⁷ U.o. li-líiii.

⁸ Ferdinand Müller-Rommel: Theoretical consideration. in: Lieven De Winter – Huri Türsan (eds.): *Regionalist Parties in Western Europe* (London, Routledge, 1998), 19.

⁹ Giovanni Sartori: *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis* (Cambridge, Cambridge University Press, 1976).

Lényeges különbség azonban a közép- és kelet-európai kisebbségi pártokhoz képest, hogy ezek a regionális és/vagy etnikai mozgalmak ma már többnyire erősen decentralizált államszervezetben működnek, követeléseik első szakaszában többkevesebb sikerrel jártak a regionális közigazgatási autonómia kialakításában (Dél-Tiroltól Skóciáig vagy Walesig bezárólag). Politikai erejük és a nemzeti követelések alapvetően kompromisszumos alapokon álló kedvező alkotmányjogi keretek között jelennek meg.

A decentralizáció és az európai integráció hatására az elmúlt évtizedekben jelentősen megerősödtek ezek az etnoregionális mozgalmak. Az etnopolitikai mobilizáció újraéledése Türsan szerint két egymással összekapcsolódó politikai fejleménnyel egyidejűleg jelentkezett: a területi kötöttségek lazulása a globalizálódó gazdaságban szorosan együtt járt a politikai erők területhez kötöttségének erősödésével.¹⁰ A piacgazdaság nemzetközi egységesülésének egyik ellenhatása éppen a regionális területi sajátosságok politikai és kulturális felértékelődése. Komoly politikai kérdéssé vált, miként képesek a kisebb régiók a világgazdasági folyamatokhoz sikeresen alkalmazkodni.¹¹ Az európai integráció, különösen a közösségi regionális politikák is megerősítették az etnoregionális pártok sikerének reményeit, mivel azt az ígéretet támasztják alá a választókban, hogy a nagyobb autonómia vagy akár függetlenség kivívása mellett is a gazdaságilag egységes Európa előnyeit megőrizhetik, és nem veszíthetik el helyüket a nemzetközi politikai közösségben.

Az európai integráció ilyen hatására számos példát találhatunk, pl. a Skót Nemzeti Párt népszerűségének emelkedése az utóbbi két évtizedben részben a brit belpolitika és részben az európai perspektívák megváltozásának tudható be.¹²

2. Átalakuló államok az európai integrációban

Az Európai Unió és az európai integráció egyszerre mutatja az államokat átformáló tágabb folyamatokat és egy új, „nemzetekfeletti” politikai entitás építését. Az utóbbi évtizedben, a nemzetközi gazdasági kapcsolatok radikális megerősödésével és átalakulásával a nemzetállamok mindenre kiterjedő ellenőrzési képességének és teljes szuverenitásának eszméje is komoly változásokon ment át, és ez fokozattan így van az egységesülő Európában. Azáltal, hogy az Európai Unió egyre több területen meg-

¹⁰ Türsan i.m. 3.

¹¹ Vö.: Michael Keating: *Nations against the State: New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland* (Houndsmill, St. Martin's Press, 1996).

¹² A skót politikai nacionalizmusról lásd Grüber Károly: Macbethől Sean Conneryig. A skót nacionalizmus politikatörténeti vázlata, *Magyar Kisebbség*, 2000/1 (19).

osztott vagy éppen kizárólagos hatáskörökkel rendelkeznek, a tagállamokkal szemben egy „poszt-szuverén”¹³ rend vonásait veszi fel.

Michael Keating öt fontos jellemzőt említ ebből a szempontból: a) az európai integráció komoly területeken ássa alá az állami hatásköröket (így pl. a közös piac szabályozásában, a közös pénz vagy a közös külbiztonsági érdekek terén); b) ennek megfelelően az egységesülő Európa azzal, hogy új jogrendet teremt, hogy több egymás mellett élő jogrend kialakulását segíti elő, kikezdi a kizárólagos és egységes állami szuverenitás doktrínáját; c) az a törekvés, hogy az egységesülő Európa is demokratikus legyen, alaptalanná teszi azokat a régi érveket, miszerint igazi demokrácia csak nemzetileg homogén területeken születhet; d) azáltal, hogy Európában pl. az Emberi Jogok Európai Egyezményével az emberi jogok védelme függetlenné vált az egyének állampolgárságától (és az EU is egyre inkább ezt a megközelítést teszi magáévá), kiveszi az államok kezéből az emberi jogok kizárólagos védelmét, mivel az a nemzetközi közösség felelőssége is; e) ezáltal az új nemzetközi és nemzetekfeletti struktúrák Európában (így pl. az EU) az állami struktúrákon kívül teremtenek új lehetőségeket a kisebbségi politikai mozgalmak számára.¹⁴

3. Új politikai tér – avagy a „megosztott szuverenitás”

Az európai integráció bizonyos etnoregionális mozgalmak számára egyértelműen tompítja a nemzeti követelések életét, és veszélytelenebbé teszi a polgárok szemében ezeket. Pl. a Skót Nemzeti Párt, amely Skóciában jelentős politikai erőt képvisel, annak ellenére, hogy az elszakadást sem a nemzetközi közösség, sem a nemzetközi jog nem támogatja, láthatóan könnyebben érvelhet Skócia függetlensége mellett magával az európai integrációval. Az Unió belüli függetlenség követelése közkeletűen kevesebb veszélyt rejt magában, mivel úgy Angliával, mint a több európai állammal, a gazdasági és politikai kötelek szorosak maradnak, így az esetleges kellemetlen gazdasági és nemzetközi politikai hatásokat ellensúlyozza, hogy az elszakadást az EU keretei között képzelik el.¹⁵

Persze, a szeparatista törekvések az etnoregionális politikai mozgalmak között is ritkán élveznek áttörő társadalmi támogatást. Ennél nyilvánvalóbb és általánosabb hatása az integrációnak, hogy a nemzeti kisebbségi és regionális követelések megje-

¹³ Keating: *i.m.* 369.

¹⁴ Michael Keating: *European Integration and the Nationalities Question, Politics and Society* Vol. 32, No. 3, September 2004. 367–388. Vö. még Bíró, Gáspár: *Minorities in International Relations*, in K. Imbusch – K. Segbers (eds.): *The Globalization of Eastern Europe* (Hamburg, LIT, 2000), 297–332.

¹⁵ Neil MacCormick: *A pajzs és a kard avagy az EU szerepe a kisebbségek védelmében, Pro Minoritate* 2003/ Tavaszi.

lenítésére új diszkurzív teret kínál: több mozgalom számára is az önálló, szuverén államiság megteremtése veszített jelentőségéből, és az integráció keretében már inkább a megosztott szuverenitás igénye kerül előtérbe. Ez megfelel az integrációs közbeszéd szóhasználatának, és az érintett kisebbségeket az európai integráció elkötelezettjeként jeleníti meg. Az Unión belül nem tűnik el természetesen az állami szuverenitás, de jelentősen átalakul, és a regionális kisebbségek igényt tarthatnak arra, hogy ebben az átalakulásban részt vegyenek, az állam szuverén jogkörei ne csak „felfelé”, az uniós intézmények hatáskörében jelenjenek meg, hanem „lefelé” is, az alkotmányos régiók nagyobb önállóságában.

Az európai integrációban kialakuló többszintű kormányzatról sokan írtak,¹⁶ de mindeddig nem alakult ki olyan jogi keret, amelyben a közösségi szintű, a tagállami és a regionális hatáskörök egyértelműen és általános jelleggel elhatárolva jelennének meg. Emiatt gyakran az a helyzet, hogy az európai integráció nyújtotta lehetőségeket és képviseleti struktúrákat az egyes csoportok, tagállamok éppúgy, mint egyes regionális kisebbségek saját érdekeik megjelenítésére használják. Azt is mondhatjuk, hogy az integrációban átalakuló hatalmi struktúrákban még mozgásban vannak a frontok a különböző kormányzati szintek között. Ennek lényegi eleme az is, ahogy a politikai közbeszédben a szubszidiaritás fogalma átalakult az elmúlt időszakban.¹⁷ Az eredetileg a tagállamok hatásköreinek a közösségi hatáskörelvonás elleni védelmére szánt elv mára egy többszintű kormányzat vezérelveként jelenik meg sokszor. Így ez nemcsak az EU és a tagállamok közötti hatáskörelosztás alapja, hanem a hatékonyabb állami működés („minél közelebb hozni a döntéseket a polgárokhoz”) ösztönzője is lehet, amivel a decentralizációt és az államokon belüli regionális struktúrák megerősítését szorgalmazók egyik fontos érve is lett. Az európai integráció egyik következménye lehet, hogy ténylegesen az állami szuverenitással szemben fogalmazzák meg a szubszidiaritást, ami az egyes régiók vagy etnikai csoportok érdekérvényesítése számára nyújthat valamilyen alapot az állammal szemben; míg más oldalról ez a folyamat az „állam”, a „nemzet” vagy éppen az „állampolgárság” hagyományos fogalmainak újraértelmezésére készíthet minket.

A nemzetállam központi hatásköreinek gyengülése egy erősödő „Brüsszellel” szemben azt is mutatja, hogy a választók és a politikusok is nagyobb bizalommal tekintenek az etnoregionális politikai törekvésekre, mivel így a nagyobb önállóságot egy politikailag és gazdaságilag mélyen integrálódott Európában érhetik el.¹⁸

¹⁶ Pl. Liesbet Hooghe – Gary Marks: *Multi-level Governance and European Integration* (Latham MD, Rowman & Littlefield, 2001).

¹⁷ Erről lásd pl.: Ken Endo: *Subsidiarity and its Enemies: To What Extent is Sovereignty Contested in the Mixed Commonwealth of Europe?* (Florence, European University Institute, 2001) RSC No. 2001/24.

¹⁸ Lieven de Winter et al. (eds.): *Autonomist Parties in Europe: Identity Politics and the Revival of the Territorial Cleavage* (Barcelona, ICPS, 2006), 16–17.

4. Új képviseleti struktúrák

Az Európai Uniót kívül nem szabad elfeledkezni arról, hogy mind az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, mind az Európa Tanács kifejezetten aktív volt az 1990-es években a kisebbségek jogainak, érdekeinek nemzetközi védelmében és megjelenítésében. Ennek ellenére az Európai Gazdasági Közösséggel szemben az etnikai és regionális mozgalmaknak sokáig komoly ellenérzései voltak, bonyolult, túlbürokratizált és a kisebbségi, helyi igényekre süket szervezetet láttak benne. Az 1980–1990-es években azonban ez a hozzáállás jelentősen megváltozott, és olyan intézményi keretek jöttek létre, amelyek a kisebbségi pártokat is arra ösztönözték, hogy részt vegyenek az európai politikai játszmában.¹⁹ 1979 után az Európai Parlament közvetlen választása arra indította az etnoregionális mozgalmakat, hogy európai szinten is megszervezzék magukat, így 1981-ben létrejött az Európai Szabad Szövetség (EFA), amely közvetlen kapcsolatot és képviseletet teremtett ezeknek a pártoknak, így közös fórumot biztosít az európai integrációról, az EU jövőjéről zajló vitáknak.²⁰ Ezzel jelentős mértékben hozzájárul, hogy az etnoregionális pártoknak ezekben a kérdésekben közösen képviselhető álláspontja alakuljon ki.

Emellett a Közösség, az 1980-as évektől kezdve egyre több olyan területen is önálló politikákat alakít ki, amelyek az etnoregionális csoportokat közvetlenül érintik. A felzárkóztató regionális politikák, a Régiók Bizottságának a létrehozása és a közösségi politikák decentralizációja a régiók felértékelődéséhez vezetett. Az EU sosem határozta meg pontosan, hogy mekkora területű, milyen alkotmányos hatáskörökkel rendelkező régiók lehetnek partnerei ebben, ilyen jellegű definíciót amúgy is bajos lenne úgy megfogalmazni, hogy abban minden regionális kisebbség, államnélküli nemzet vagy régió beleférjen. Ezért ebben a kérdésben a tagállamok alkotmányos berendezkedése a döntő: amíg pl. a német tartományok vagy Skócia, Flandria képviselői élhetnek azzal a lehetőséggel, amelyet az 1992-es Maastrichti Szerződés kínált, hogy a regionális fejlesztési politikák tárgyalásakor a központi kormányzatot valamely regionális kormányzat tagja is képviselheti, addig a jelentős autonómiával rendelkező Katalóniának vagy Baszkföldnek a spanyol közjog nem adja meg ezt az esélyt. Ugyanígy látunk kísérleteket arra, hogy a közösségi regionális támogatásoknak megfelelő régiókat kifejezetten úgy alakítsák ki egyes tagállamok, hogy azok ne tükrözzék a hagyományos, kisebbségek által jelentős számban vagy többségben lakott történeti régiókat. Az európai integrációnak a tagállamok belső közjogi, közigazgatási struktúráinak kialakítására nincs hatása, ez akkor is az államok kizárólagos belügye, ha a

¹⁹ Lieven de Winter and Margarita Gomez-Reino Cachafeiro: *European Integration and Ethnoregional Parties, Party Politics* Vol. 8., 2002, No. 4. 483–503.

²⁰ Érdekes példája ennek az EFA többnyelvűségről kidolgozott politikai programja: Bernat Joan i Mari: *Projecte ecolingüística/Ecolinguistics Project* (Eivissa, Mediterranea, The Greens/European Free Alliance, 2005).

politikai érdekekből kialakított régiók a közösségi politikák szempontjából sem tudnak olyan hatékonyan működni, mint ha a történelmi, etnikai, regionális sajátosságokat figyelembe vették volna.

Mindazonáltal annak ellenére, hogy a közösségi politika elsősorban kormányközi együttműködésre épül, vannak olyan intézményes fórumok, ahol a régióknak is lehetőségük van megjelenni. Bár ez csak azoknak a régióknak nyit táglatosan új lehetőségeket, amelyeknek a saját államukban ehhez megfelelő alkotmányos autonómiát sikerült kivívniuk.

Például, a Strukturális Alapok lehetőséget adnak arra is, hogy a régiók közvetlen kapcsolatot alakítsanak ki az Európai Bizottsággal és az EU más döntéshozó szerveivel. Ebben a tekintetben nem csak a jogi intézmények (Régiók Bizottsága, Európai Parlament stb.), hanem az informális csatornák (regionális képviseleti irodák Brüsszelben, lobbitevékenységek, városok, régiók közötti együttműködés) is nyitva állnak a régiók előtt. Így a közösségi döntéshozatalban, a politikai előkészítésben és a végrehajtásban nem csak a politikai partnerek (így a regionális vagy helyi végrehajtó hatalom képviselői) vehetnek részt, hanem más, a regionális érdekeket képviselő szereplők is (civil szervezetek, politikai pártok stb.).

A Régiók Bizottsága természetesen közvetlen részvételt biztosít azoknak az alkotmányos régióknak, amelyek képviselőket küldhetnek. Komoly hiányossága azonban a Régiók Bizottságának, hogy nem csak az alkotmányos autonómiával rendelkező régiók, hanem a tagállamok bármilyen regionális vagy helyi képviselői egyenlő tagjai lehetnek, és csak konzultációs jogkörökkel rendelkeznek.²¹

Érdemes még megemlíteni a határmenti régiók együttműködését támogató INTER-REG programokat, amelyek napjainkban az Unió tagállamainak számos határa mentén működnek. A siker azonban kétséges, mert a tagállamok regionális kormányzati berendezkedése, közigazgatási önállósága jelentősen eltér, így a szoros együttműködés sokszor nehézkessé válik.²²

Mindebből érződik, hogy a közösségi politikák és intézményi lehetőségek lényegében a gazdagabb és jelentős alkotmányos autonómiával rendelkező régiók számára érhetőek el. Ugyanakkor maga az a tény, hogy az Unióban a regionális kormányzati szintnek közvetlen szerepe van/lehet, legitimálhatja a tagállamokban a regionalizációs törekvéseket. A felülről lefelé építkező ('top-down') regionalizmus mellett a lentől felfelé építkező ('bottom-up') regionalizmus is megjelenhet.²³ A regi-

²¹ Az Alkotmányos Szerződést előkészítő Konventben még olyan javaslat is született, amely Régiók Bizottsága mintájára a nemzeti kisebbségek számára is létrehozott volna egy konzultációs testületet. A javaslatot a Konvent elvetette. Lásd: Bevezető az Európai Konvent kisebbségvédelmi javaslataihoz, in: Kovács Nóra – Osvát Anna – Szarka László (szerk.): *Tér és terep III. – tanulmányok az etnicitás és az identitás kérdésköréből* (Budapest, Akadémiai Kiadó, 2004), 315–324

²² Vö.: Keating: *i.m.* 378.

²³ Michael Keating – John Loughlin (eds.): *The Political Economy of Regionalism* (London, Frank Cass, 1997).

onális, etnikai érdekek megjelenítését szolgáló – a központi kormányzati hatalom decentralizációjára vonatkozó – közjogi követelések így a közösségi politikákban nyerhetnek retorikai legitimitást. Ezzel az élő, aktív nemzeti közösségek, hagyományos, történeti régiók nagyobb önállósága eredményesebb lehet az integrációs előnyök kihasználásában, mint a központi kormányzat vagy a központilag kialakított mesterséges régiók. Az erősödő regionális érdekek ugyanakkor a regionális politikai pártok jelentőségét is megnövelik, sikerük vagy kudarcuk a nemzeti/regionális identitáspolitika mellett az integrációs politikában is mérhetővé válik.

Az etnoregionális mozgalmak képesek lehetnek arra, hogy az állam feletti politikai szinten is képviseltessék magukat, és az eddigi tapasztalatok alapján ez a lehetőség a közép- és kelet-európai új tagállamok kisebbségi pártjai előtt is nyitva áll. Mindazonáltal nem lehet megkerülni, hogy a nemzetközi szinten csak a stabil alkotmányos autonómiával és kedvező gazdasági perspektívákkal rendelkező régiók vagy regionális kisebbségek tudnak minden lehetőséggel élni.

A közép- és kelet-európai kisebbségi pártoknál azonban általában sem alkotmányjogilag, sem a kisebbségek területi megoszlásában nem lehet igazán a regionális identitásra építeni, így a regionális jelleg egyelőre láthatóan háttérbe szorul. Ennek az is oka, hogy elsődleges célként politikai követeléseikben alapvetően még a jogegyenlőségre és alkotmányjogi státusuk rendezésére kell törekedniük. Mindazonáltal, a regionális politikák kihasználásának esélye nélkül is, az uniós intézmények (pl. az Európai Parlament) olyan új képviseleti teret nyithatnak számukra, amely hosszabb távon magukra az etnopolitikai mozgalmakra is hatással lehetnek.

A BOTLADOZÓ ELEFÁNT LÉPTEI – ÖSSZEFOGLALÓ KÖVETKEZTETÉSEK

Az európai egységfolyamat értelmezési kísérleteinek bemutatásakor egy Puchala nyomán¹ bevett képet lehet felidézni: azt a mesét, amelyben a vak bölcsek megpróbálják leírni, hogy hogyan néz ki az elefánt. Mindegyikük a személyes tapasztalásból indul ki: megérintve a hatalmas állat egyes testrészeit, meggyőződéssel vallják, hogy az elefánt épp olyan, mint amilyennek ők tapintották. Az, aki az ormányát fogta meg, úgy gondolja, hogy az elefánt hosszú, ruganyos kígyóhoz hasonlít; az, aki a hátát, egy óriási hordónak gondolja; az, aki a fülét tapogatta ki, vékony, hajlékony lapként érzékelte az állatot. Mindegyiküknek igaza volt a részleteket illetően, de természetesen egyikük sem tudta meg, hogy milyen is az elefánt. Az utóbbi évek gazdasági és politikai válsága az Európai Unióban látványosan megmutatta, hogy az integráció elefántjának sok hajcsára van, de határozott, diadalmas menetelésről nem beszélhetünk. Az Európai Uniónak a kisebbségeket érintő szerepét vizsgálva talán nem túlzás ennek az ismeretlen elefántnak a botladozásaira gondolni, a jelen kötetben közölt tanulmányok következtetéseit összefoglalva pedig érdemes ezeket a bizonytalan lépéseket követni.

Amikor a kisebbségek helyzetével kapcsolatban vizsgáljuk az uniós jogrendet és politikákat, az látszik, hogy az EU egy tágabb keretben: a diszkrimináció elleni küzdelemben, az emberi jogok, a kulturális, regionális sokféleség elismerésében lépett előre az utóbbi évtizedben. A hagyományos nemzeti kisebbségek védelme csak kivételesen – vagy e nagyobb témákhoz kapcsolódóan – jelent meg. A tagállamok többsége a nemzetállami szuverenitás elemi részeként tekint a kisebbségpolitikára, és – a meglévő nemzetközi jogi standardok mellett – érzékelhetően nem akar az EU-n belül normatív hálót szőni a sajátos kisebbségi jogok védelmében. Az uniós intézmények bürokratái, és sok európai politikus is, csak az általánosító keretben – a bevándorlók, az európai romák, a szociálisan marginalizálódott kisebbségek társadalmi integrációjának diskurzusában – tudja a kisebbségvédelmet is elhelyezni. Az a tény, hogy a nemzeti kisebbségek jogaira vonatkozóan az EU-tagállamok nagy része az ET-ben és az EBESZ-ben már normatív és politikai kötelezettségeket vállalt, sokszor képezi az érvelés alapját arra, hogy az EU-nak elegendő politikailag támogatnia a már meglévő nemzetközi standardok alkalmazását.

¹ Donald J. Puchala: Of Blind Men, Elephants and International Integration, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 10, September 1971/3, 267–284.

1. Európai identitás, európai kormányzás ('governance')

Vitathatatlan, hogy az EU politikáinak, az uniós jognak közvetlen hatása van a polgárok mindennapi életére. Azt is mondhatjuk, hogy a kulturális, nyelvi politikákon keresztül egy identitásképet is megjelenít az integráció. Azonban ennek alapja továbbra is a tagállamok – és a kultúráik, hivatalos nyelveik, stb. – közötti egyenlőség eszméjét tükrözik, és nem egy új európai identitás körvonalait. Ahogy nehezen beszélhetünk közös európai identitásról, úgy az is látszik, hogy az európai integráció küzd a nemzeti identitásokkal: szimbólumaiban és politikáiban a sokszínűség támogatásával igyekszik semleges maradni, ugyanakkor válaszokat követel a tagállamok közötti és a tagállamokon belüli regionális, kulturális, nyelvi, nemzeti, etnikai különbségek kezelése is az EU-n belül. Még a hivatalos nyelvek egyenlőségének elve sem tud maradéktalanul érvényesülni, nem beszélve a kisebbségi nyelvek támogatásáról vagy elismeréséről. A folyamatosan bővülő uniós politikák mindeközben hatással vannak a nemzeti, nyelvi identitás megélésére is. Az EU nyelvpolitikája, a kulturális támogatások vagy az emberi jogok megjelenése az uniós jogban nem csak szimbolikus jelentőségűek.

A „sokféleség” fogalmának értelmezése az EU rendszerében azért is izgalmas, mert a kisebbségeket is érintő felelősségek nem választhatók szét tisztán a tagállami és az uniós hatáskörök mentén. A tagállami és az EU-s intézményi kompetenciák pontos elhatárolása – ami az EU jogászaiknak egyik kedvelt időtöltése – ezen a területen sem egy hierarchikus rendszerben képzelhető el, hanem inkább olyan mozaikos formában, ahol a szereplők egymással szoros kapcsolatban, kölcsönhatásban, együttesen alakítják az uniós normákat és politikákat. Bár a „szerződések urai” változatlanul a tagállamok, egyre több területen kell az államoknak a bővülő uniós jog rendszerével is számolniuk. Ez a kisebbségek védelmét és a bevándorlási politikákat is érinti. A mozaikos hatásköröknek megfelelő válaszként értelmezhető az uniós jogban az átfogó alkalmazási kötelezettség ('mainstreaming') megjelenése, illetve, hogy ez – a Lisszaboni Szerződés fontos hozadékaként – a diszkrimináció elleni fellépésre is kiterjed. Ennek értelmében az EU-nak – politikáiban és intézkedéseiben – általános jelleggel érvényesítenie kell a megkülönböztetés tilalmát. Ebben igen nehéz lenne elhatárolni egymástól a hagyományos kisebbségeket és az új bevándorlókat érintő intézkedéseket. Egyes elképzelések szerint a bevándorlók társadalmi integrációjával uniós szinten kell foglalkozni, míg a hagyományos kisebbségvédelem a tagállamok felelőssége marad. Mások viszont amellet érvelnek, hogy nem állítható fel ilyen hierarchikus feladatmegosztás, hanem mind az uniós hatásköröknek, mind a belső jogalkalmazásnak érintenie kell mindkét csoportot a megkülönböztetés elleni küzdelemben.²

² Vö.: Gabriel Toggenburg: 'Who is Managing Ethnic and Cultural Diversity in the European Condominium? The Moments of Entry, Integration and Preservation', *Journal of Common Market Studies*, 2005/4, 718–719.

Természetesen más igényei vannak a migránsoknak és egészen más elvárásai a hagyományos etnikai, nemzeti kisebbségeknek, de az uniós és a tagállami felelősségek rétegei sok területen – amelyek mindkét csoport számára relevánsak – egymásra épülnek. Az európai polgárság intézménye közvetlen kapcsolatot teremt például a tagállamok kisebbségvédelmi intézkedései és az EU tagállamok között vándorló uniós polgárok jogai között. Ez azt is jelenti, hogy EU-szinten hajlamosabbak a szereplők – a tagállamok és az uniós intézmények képviselői – a sokszínűség kezeléséről ('diversity management') beszélni, és a bevándorlók, az EU-n belüli migránsok, valamint a hagyományos kisebbségek helyzetét uniós szinten hasonlóan kezelhetőnek tekinteni. Az uniós jogalkotásban és az EU-intézmények feladatainak értelmezésében ezért is ódzkodnak hagyományos kisebbségi jogi igényeket megfogalmazni.

Az EU-kormányzás a közös piac megteremtéséhez kapcsolódó problémák kezelése érdekében terjedt ki a diszkrimináció tilalmának, illetve az EU-ban jogszerűen tartózkodó migránsok jogegyenlőségének megerősítésére. Vannak olyan elemek, amelyek ma már más csoportok, így a nemzeti kisebbségek vonatkozásában is értékelhetők, gondolva például az ún. Faji Irányelv tagállami alkalmazására. A „puha eszközök” között pedig a nem jogi jellegű közpolitikai kezdeményezések a kisebbségeket is érinthetik; nemcsak a roma-keretstratégia, de a társadalmi toleranciát erősítő uniós kampányok vagy a nyelvi sokszínűség támogatásán belül a kisebbségi nyelvek felkarolása. A Lisszaboni Szerződés bővítette a tagállami együttműködések formáit, és az uniós értékek átfogalmazásával, az Alapjogi Charta beemelésével a „puha eszközök” alapjait is szélesítette.

2. Alapjogi értékek és a kisebbségvédelem

Az alapjogok védelmének történetét illetően az Európai Unióban új fejezetet nyitott az Alapvető Jogok Európai Chartája és a Lisszaboni Szerződés, amely a Chartát az elsődleges jog részévé tette. A Lisszaboni Szerződés annyiban is újdonságot hozott, hogy az integráció közös értékeinek új felsorolásában a kisebbségek védelme is megjelent. Az EUSZ 2. cikkben megfogalmazott értékek azonban nem jelentik azt, hogy új uniós politikák születnének, így automatikusan ettől nem várható egy uniós kisebbségpolitika kialakítása. Mégis, az a tény, hogy a „kisebbségekhez tartozó személyek jogainak” tiszteletben tartását a tagállamok közös elkötelezettségének tartják az alapító szerződés értelmében, lehetőséget ad ahhoz, hogy az uniós politikákat, jogszabályokat a kisebbségek jogait is figyelembe véve alkalmazzák és alakítsák. Ebben természetesen a tagállamoknak és a Bíróságnak lehet kiemelkedő szerepe, és a hatékonyság mércéje az lehet, hogy a kisebbségek jogait érintő kérdésekben az uniós jog és politikák értelmezésénél mennyire támaszkodnak a nemzetközi jogban elfogadott kisebbségvédel-

mi alapelvekre. A Parlament állásfoglalásai és az Európai Bizottság bővítéspolitikája azt mutatja, hogy az EU-intézmények gyakorlata ebbe az irányba indult el.

A hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem kiterjesztése a nemzeti kisebbségekkel szembeni diszkriminációra valójában csak politikai akarat kérdése; az ehhez szükséges uniós jogi alapok (az EUMSZ 19. cikkének és az Alapjogi Charta 21. cikkének együttes értelmezése) rendelkezésre állnak.

Az EU Alapjogi Ügynöksége a kisebbségeket érintő jogvédelmi témákat is a kompetenciájába tartozónak tekinti, de ennek keretében elsődlegesen a romák társadalmi befogadásával, a rasszizmussal és a kisebbségeket érő hátrányos megkülönböztetéssel foglalkozik. Az Alapjogi Ügynökség láthatóan óvakodik attól, hogy kifejezetten kisebbségijog-védelemmel vagy a nemzetközi kisebbségvédelmi elvek tagállami alkalmazásának vizsgálatával foglalkozzon. Az ügynökség amúgy is igen korlátozott jogosítványokat kapott, hiszen nem vizsgálhatja, hogy a tagállamok mennyire tartják tiszteletben az emberi jogokat az uniós jog alkalmazásában, nem fogalmaz meg a tagállamok számára éves ajánlásokat; tehát, a nemzetközi jogi kisebbségvédelmi normák tagállami alkalmazását is csak a tagállamok felkérésére elemezhetné.

3. Az EU-bővítés és a kisebbségek védelme

A kisebbségi kérdés a bővítéspolitikában kapott kiemelt figyelmet, miután a koppenhágai kritériumokban tagsági feltételként jelent meg a kisebbségek védelme. Az Európai Bizottság számára a tagjelöltek felkészültségét értékelő éves országjelentések előkészítése jó tapasztalatszerzés volt a kisebbségi ügyeket illetően is. Igaz, hogy a Bizottság a kisebbségvédelem terén komoly szakmai hiányosságokat mutatott, és következetlen, sokszor politikailag motivált álláspontot alakított ki, de közben kialakultak azok az eljárási rutinok, amelyek ezeket az esetlegességeket mérséklék. Az intézményi tanulás folyamatában a külső szakértői testületekkel való konzultáció és az ET-vel vagy az EBESZ kisebbségi főbiztosával kialakított együttműködés a Bizottság szakmai kompetenciáit is erősítette. A bővítési tapasztalatokra igen nagy szükség lesz a mostani tagjelöltek csatlakozása során; Szerbiával szemben már a csatlakozási tárgyalások megkezdése előtt több kisebbségi ügy is politikai reflektorfénybe került (például a délvidéki magyarok kárpótlási ügye és a szerbiai vlachok helyzete). A Bizottság tárgyalási politikája csak úgy lehet hiteles, ha a kisebbségi kérdésekben is szakmailag megalapozott, elhű és következetes álláspontot tud képviselni a tagjelöltek előtt. Ez korántsem könnyű feladat – elég, ha csak az érintett kérdés kényességére és az egyéb szereplőkre gondolunk (kisebbségek, anyaállamok, szomszédos államok).

A 2004-es és 2007-es bővítés eredménye tehát mindenestre az, hogy az uniós intézmények tapasztalatot szereztek a kisebbségi problémák megközelítési módjaira

vonatkozóan. Az Európai Parlament – igen konzekvensen – a meglévő nemzetközi dokumentumok, a Keretegyezmény és a Nyelvi Charta alkalmazására helyezi a hangsúlyt, és a tagjelölteknek szóló ajánlásaiban olykor konkrét intézkedési javaslatokat is tesz. Az a tény pedig, hogy a kisebbségek jogainak védelme megjelent az unió alapértékei között, a tagállamok számára fontos hivatkozási alapot adhat bilaterális kapcsolataikban, a Tanács számára pedig a tagjelölt államok kisebbségpolitikájának értékelésében.

Szintén a bővítés hozadéka, hogy az Európai Bizottság és a Parlament is tényleges együttműködést tudott kialakítani a kisebbségvédelmi ügyekben az Európa Tanáccsal és az EBESZ-szel. Ezek a kapcsolatok kisebbségeket érintő, kritikus, helyzetekben összehangolt nemzetközi fellépést is megalapozhatnak, amelynek során az EU nagyobb súlyt adhat más nemzetközi szervezetek szakmai ajánlásainak.

4. Nemzetközi jogi standardok és az uniós jog

Végezetül érdemes röviden kitérni arra, hogy milyen esélyei vannak a nemzetközi jogi kisebbségvédelmi eszközök uniós alkalmazásának. Elgondolkodtató, hogy – az Emberi jogok európai egyezményének mintájára – az EU vajon csatlakozhatna-e a Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményhez. Ennek előnyei elég egyértelműek; állásfoglalásai alapján az Európai Parlament már ma is a kisebbségi jogok szintmérőjének tartja a Keretegyezményt. Amennyiben az EU részese lenne a Keretegyezménynek, akkor egészen egyértelmű normatív keretet kapnának az Unió kisebbségi jogokra vonatkozó elvárásai; úgy a tagjelöltekkel, mint a tagállamokkal szemben. Ám, ahogy láttuk, komoly buktatói is vannak a Keretegyezmény uniós jogi alkalmazásának: nemcsak egyes rendelkezések EU-n belüli értelmezhetőségéről van szó,³ hanem sokkal inkább arról, hogy egyes tagállamok számára (például Franciaország vagy Görögország), amelyek nem csatlakoztak a szerződéshez, feltételezhetően elfogadhatatlan lenne, hogy az EU ezt megtegye. Ráadásul – általánosan elfogadott definíció híján – nehéz lenne konszenzusra jutni, hogy pontosan mely kisebbségek is tartoznának az EU-n belül a Keretegyezmény hatálya alá; elég, ha a bevándorlók és a történelmi kisebbségek eltérő tagállami megítélésére gondolunk.

Ennél sokkal járhatóbb útnak látszik, hogy az EU intézményei a kisebbségi jogok uniós jogi és politikai értelmezésénél is következetesen támaszkodjanak a Keretegyezményre és más nemzetközi jogi kisebbségvédelmi okmányokra. Ilyen elem lehetne a bővítéspolitikában a Keretegyezmény következetes alkalmazásának megkövetelése a tagjelölt államtól – annak példájára, hogyan a diszkriminációval szembe-

³ Vö.: Gabriel Toggenburg: *Minority Protection in Supranational Context*. in: G. Toggenburg (szerk.) *Minority Protection and the Enlarged European Union: the Way Forward*, (Budapest, LGI, 2004), 16.

ni fellépésnél az Emberi jogok európai egyezménye, az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata, együtt a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányával és ENSZ Emberi Jogok Bizottságának (ma Emberi Jogi Tanács) gyakorlatával, az uniós jogelvek értelmezésénél fontos alapot ad. Ahogy az Európai Parlament, úgy az Európai Bizottság is egyértelmű mérceként állíthatná a tagjelölt államok elé a Keretegyezményt. Ez nemcsak a ratifikálást jelentheti, hanem az alkalmazással kapcsolatban például a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága részéről megfogalmazott ajánlások gyakorlatba ültetését is.

Az EU-n belül pedig a tagállamoknak konszenzusra kellene jutnia az Alapjogi Ügynökség hatáskörének bővítéséről azt illetően, hogy az ügynökség rendszeresen ellenőrizhesse a tagállamok gyakorlatát az emberi jogok és a kisebbségi jogok alkalmazása terén. Az Alapjogi Ügynökség számára egy ilyen monitoringeljárásban természetesen feladatként adódna, hogy vizsgálja a tagállamok által elismert nemzetközi jogi normáknak való megfelelést.

Ettől ma még igen messze vagyunk. De az Európai Uniónak normatív kisebbségvédelmi rendszer nélkül is számos lehetősége van a kisebbségi jogok stratégiai megjelenítésére az integráció során. Az ehhez szükséges alapok már megvannak: a kisebbségek helyzetének szempontja fontos szerepet kapott a bővítéspolitikában, és az uniós jog is elismeri a kisebbségi jogok létét. Az igazi feladat az, hogy ez a politikai elkötelezettség hiteles legyen, és következetesen, koherensen jelenjen meg az uniós intézmények alapjogvédelmi felfogásában.

Altiero Spinelli és Ernesto Rossi, az európai föderalista eszmék zászlóvivői már a második világháború idején, a ventotene-i kiáltványban úgy fogalmaztak, hogy az európai egységhez vezető út „sem könnyű, sem biztonságos nem lesz, de végig kell menni rajta”. Az elmúlt félévszázad tapasztalatai szerint ebben igazuk volt, de azóta kiderült az is, hogy a célt, az „európai egységet” is mindenki másképp értelmezi. Ez a folyamat nyilvánvalóan érinti a nemzeti kisebbségeket is: néhány szempontot itt igyekeztünk felmutatni, de az integrációt jellemző súlyos bizonytalanságok a kisebbségek számára is sok érdekes fordulatot tartogathatnak még.

PÁRBESZÉD KÖNYVESBOLT
(Párbeszéd Háza, VIII., Horánszky u. 20.)



Rendszeres könyvbemutatókkal, dedikálásokkal
várjuk az érdeklődőket.

Tanárok és diákok részére

10% engedményt adunk árainkból.

A L'Harmattan Kiadó könyveiből 15% kedvezményt
biztosítunk, illetve további időszakos kedvezményekkel
várjuk kedves vásárlóinkat.

Nyitva tartás: H–P 10–18 óráig

Tel.: +36-1-445-27-75

www.konyveslap.hu